

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 158° - Numero 20

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA



PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 17 maggio 2017

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **98.** Sentenza 11 aprile - 10 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di commercio (giornate di apertura e chiusura degli esercizi; “centri commerciali naturali”; medie strutture di vendita al dettaglio; commercio alimentare o di somministrazione di alimenti e bevande) e di pesca sportiva (immissioni di fauna ittica).

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo»), art. 29, come modificato dall’art. 1 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2016, n. 4 (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l’incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico); art. 29-*bis*; art. 30, come modificato dall’art. 3 della legge regionale n. 4 del 2016 e successivamente dall’art. 14 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 19 (Disposizioni per l’adeguamento e la razionalizzazione della normativa regionale in materia di commercio). Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2016, n. 4, artt. 9, comma 3, 15, comma 1, lettera *c*), 19, comma 1, lettera *a*), 72, comma 1.....

Pag. 1

N. **99.** Sentenza 8 febbraio - 10 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Mafia - Misure di prevenzione - Omissione dell’obbligo di comunicazione di variazioni patrimoniali conseguenti ad atti soggetti a pubblicità legale - Trattamento sanzionatorio.

- Legge 13 settembre 1982, n. 646 (Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia), art. 31, comma 1; decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 76, comma 7.....

Pag. 14

N. **100.** Ordinanza 22 marzo - 10 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Disposizioni varie in materia forestale (piano forestale ambientale regionale, viabilità, trasformazione boschiva e interventi selvicolturali, comitato territoriale).

- Legge della Regione autonoma Sardegna 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna), artt. 6, comma 4, 8, comma 3, 19, comma 2, e 44, comma 5.....

Pag. 21

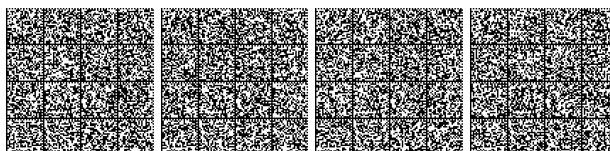
N. **101.** Ordinanza 4 aprile - 10 maggio 2017

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Immunità parlamentare - Procedimento penale a carico di un senatore - Conflitto sollevato dal Tribunale ordinario di Bergamo.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015 (Doc. IV-*ter*, n. 4).....

Pag. 23



N. 102. Ordinanza 12 aprile - 10 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto - Condizioni per l'accesso al "patteggiamento".

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 13, comma 2-*bis*, aggiunto dall'art. 2, comma 36-*vicies* *semel*, lettera *m*), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148.....

Pag. 27

N. 103. Sentenza 21 febbraio - 11 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di enti locali (impignorabilità delle somme destinate alla realizzazione di opere pubbliche delegate dalla Regione ad enti strumentali regionali, enti locali e loro consorzi ed unioni), usi civici (sclassificazione dei beni civici), bilancio e contabilità pubblica (esenzione per i piccoli Comuni dal regime sanzionatorio in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno).

- Legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016)», artt. 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, e 8, comma 13.....

Pag. 30

N. 104. Sentenza 22 marzo - 11 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università - Sistema di ripartizione del Fondo per il finanziamento ordinario - Introduzione del criterio del costo standard unitario di formazione per studenti in corso - Individuazione, con decreto ministeriale, delle percentuali del Fondo da ripartire tra le università.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), art. 5, commi 1, lettera *b*), e 4, lettera *f*); decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49, recante «Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere *b*) e *c*), secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere *b*), *c*), *d*), *e*) ed *f*) e al comma 5», artt. 8 e 10, comma 1.....

Pag. 39

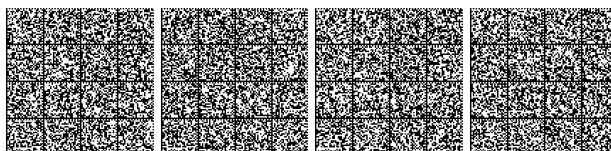
N. 105. Sentenza 4 aprile - 11 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Vincoli settennali alla tipizzazione urbanistica sulle aree soggette all'espianto di alberi di ulivo affetti da xylella o co.di.ro - Deroghe al divieto di variazione della destinazione.

- Legge della Regione Puglia 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa), art. 1, come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa)».....

Pag. 52



N. 106. Sentenza 11 aprile - 11 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Individuazione delle attività specialistiche odontoiatriche non soggette ad autorizzazione o a segnalazione certificata di inizio attività e quelle, al contrario, soggette ad autorizzazione sanitaria all'esercizio.

- Legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 10 (Norme per la tutela della salute dei pazienti nell'esercizio delle attività specialistiche odontoiatriche), artt. 4 e 5..... Pag. 60

N. 107. Sentenza 4 aprile - 11 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica (interventi ricompresi nell'ambito della normativa di favore prevista dal "Piano casa") - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni (procedura comparativa ad evidenza pubblica per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime) - Bilancio e contabilità pubblica (finanziamento aggiuntivo in favore della Città metropolitana di Napoli) - Tutela e sicurezza sul lavoro (obbligo del direttore di lavori edili privati oggetto di permesso di costruire, SCIA, DIA, CIL o CILA, di trasmissione allo sportello unico per l'edilizia, all'inizio e alla fine dei lavori, del documento unico di regolarità contributiva dell'impresa esecutrice) - Sanità pubblica (misure per l'incremento delle strutture accreditate con i sistemi PET/TC).

- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), art. 12, comma 4-bis, come sostituito dall'art. 8, comma 1, lettera l), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016); legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6, artt. 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, 21, comma 1, lettera d), 22, comma 4, lettera a)..... Pag. 63

N. 108. Sentenza 22 marzo - 11 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Gioco - Autorizzazione all'apertura ed esercizio di sale da gioco e all'installazione di apparecchi da gioco - Divieto di rilascio in caso di ubicazione in prossimità di determinati luoghi "sensibili".

- Legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43, recante «Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)», art. 7. Pag. 72

N. 109. Sentenza 5 aprile - 11 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Delitto di omesso versamento di ritenute previdenziali e assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti - Depenalizzazione in caso di importo omesso non superiore ad euro 10.000 per annualità - Applicazione retroattiva della sanzione amministrativa pecuniaria.

- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), artt. 8, commi 1 e 3, e 9..... Pag. 80



N. 110. Sentenza 5 aprile - 12 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Personale delle ASL già adibito a Servizio di assistenza domiciliare integrata, riabilitazione e integrazione scolastica, cessato dal servizio a seguito della sentenza n. 68 del 2011 e della conseguente normativa statale - Continuazione dei servizi medesimi a mezzo di contratti di lavoro a tempo determinato.

- Legge della Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016 - 2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)», art. 53, commi 4, 5 e 6.

Pag. 90

N. 111. Sentenza 5 aprile - 12 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Disciplina intertemporale del collocamento a riposo delle impiegate pubbliche.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 - art. 24, comma 3, primo periodo, come interpretato dall'art. 2, comma 4, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125; legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), art. 2, comma 21, in combinato disposto.

Pag. 96

N. 112. Ordinanza 12 aprile - 12 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di sanità pubblica e in tema di controllo del randagismo e di pianta organica di farmacie.

- Legge della Regione Umbria 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali), artt. 26, comma 1, 33, comma 3, 153, 154, commi 2 e 4, 211, 215, commi 3 e 5, 219, comma 2, 225, comma 1, e 239.

Pag. 105

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 32. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 marzo 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Modificazioni della legge regionale n. 42 del 2016 recante "Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano" - Funzioni e competenze della Regione - Programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA.

- Legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti), art. 1, comma 17, lett. a) [, che ha inserito il comma 2-bis all'art. 5 della legge regionale 27 dicembre 2016, n. 42 (Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano)] e c) [, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 10 della legge regionale 27 dicembre 2016, n. 42].

Pag. 109



- N. 33. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 marzo 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Caccia - Pesca - Norme della Regione Veneto - Disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria e molestie agli esercenti di dette attività - Disciplina sanzionatoria - Clausola di neutralità finanziaria.
- Legge della Regione Veneto 17 gennaio 2017, n. 1 (“Norme regionali in materia di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria: modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio” e alla legge regionale 28 aprile 1998, n. 19 “Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto.”), art. 1, che inserisce l'art. 35-*bis* nella legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio); art. 2, che inserisce l'art. 33-*ter* nella legge regionale 28 aprile 1998, n. 19 (Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto), e art. 3. Pag. 116
- N. 66. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Pescara del 1° febbraio 2017
Imposte e tasse - Imposta comunale sulla pubblicità - Abrogazione della facoltà, per i Comuni, di aumentare le tariffe - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'inefficacia dell'abrogazione per gli aumenti deliberati prima della data di entrata in vigore dell'articolo 23, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, comma 739. Pag. 119
- N. 67. Ordinanza del Tribunale di Taranto del 14 luglio 2015
Industria - Misure urgenti per l'esercizio di impresa di stabilimenti di interesse strategico nazionale oggetto di sequestro giudiziario.
- Decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 (Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), art. 3. Pag. 128
- N. 68. Ordinanza della Corte di cassazione del 20 dicembre 2016
Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Termine decadenziale di sei mesi per la proposizione della domanda - Decorrenza dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva.
- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 4, come sostituito dall'art. 55, comma 1, lett. *d*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134. Pag. 139
- N. 69. Ordinanza della Corte di cassazione del 20 dicembre 2016
Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Termine decadenziale di sei mesi per la proposizione della domanda - Decorrenza dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva.
- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 4, come sostituito dall'art. 55, comma 1, lett. *d*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134. Pag. 144





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 98

Sentenza 11 aprile - 10 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di commercio (giornate di apertura e chiusura degli esercizi; “centri commerciali naturali”; medie strutture di vendita al dettaglio; commercio alimentare o di somministrazione di alimenti e bevande) e di pesca sportiva (immissioni di fauna ittica).

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo»), art. 29, come modificato dall’art. 1 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2016, n. 4 (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l’incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico); art. 29-bis; art. 30, come modificato dall’art. 3 della legge regionale n. 4 del 2016 e successivamente dall’art. 14 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 19 (Disposizioni per l’adeguamento e la razionalizzazione della normativa regionale in materia di commercio). Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2016, n. 4, artt. 9, comma 3, 15, comma 1, lettera c), 19, comma 1, lettera a), 72, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

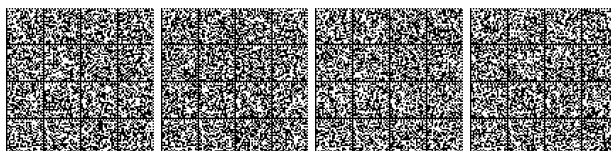
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 9, 15 (*recte*: 15, comma 1, lettera c), 19 (*recte*: 19, comma 1, lettera a), 72, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2016, n. 4 (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l’incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 13 giugno 2016, depositato il 21 giugno 2016 e iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2016.

Visti l’atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché l’atto di intervento, fuori termine, della FEDERDISTRIBUZIONE - Federazione delle Associazioni delle Imprese e delle Organizzazioni associative della Distribuzione Moderna Organizzata;

udito nell’udienza pubblica dell’11 aprile 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l’avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.



Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso spedito per la notifica il 13 giugno 2016, depositato il successivo 21 giugno e iscritto al registro ricorsi n. 36 del 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli articoli 1, 3, 9, 15 (*recte*: 15, comma 1, lettera *c*), 19 (*recte*: 19, comma 1, lettera *a*), 72 comma 1, della legge regionale 8 aprile 2016, n. 4 (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico), per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere *es*), della Costituzione, nonché degli artt. 4 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

1.1.- Il ricorrente censura: il citato art. 1, nella parte in cui modifica l'art. 29 della legge regionale 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo»), disponendo che «l'esercizio del commercio al dettaglio in sede fissa è svolto senza limiti relativamente alle giornate di apertura e chiusura, a eccezione dell'obbligo di chiusura nelle seguenti giornate festive: 1° gennaio, Pasqua, lunedì dell'Angelo, 25 aprile, 1° maggio, 2 giugno, 15 agosto, 1° novembre, 25 e 26 dicembre»; il richiamato art. 3, che ha modificato l'art. 30, della legge regionale n. 29 del 2005, disponendo che, «nei Comuni classificati come località a prevalente economia turistica, gli esercenti determinano liberamente le giornate di chiusura degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa, in deroga a quanto disposto dall'art. 29». La disposizione impugnata precisa altresì le località a prevalente economia turistica e stabilisce che con delibera «della Giunta regionale, su domanda del comune interessato, possono essere individuate ulteriori località a prevalente economia turistica, sulla base delle rilevazioni periodiche di Promo Turismo FVG».

Secondo il ricorrente, gli impugnati artt. 1 e 3 violano l'art. 117, comma secondo, lettera *e*), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia «tutela della concorrenza», e gli artt. 4 e 6 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che definiscono la potestà legislativa esclusiva della Regione in materia di commercio, da esercitare in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato (art. 4, comma 1), potendo la Regione adeguare con norme integrative la legislazione statale alle proprie esigenze in alcune materie indicate dall'art. 6, ma non in materia di commercio.

La disciplina uniforme degli orari e dei giorni di apertura degli esercizi commerciali atterrebbe alla materia «tutela della concorrenza»; l'autonomia normativa regionale speciale non potrebbe dunque incidere su tale disciplina attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (vengono richiamate le sentenze n. 104 del 2014, n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007).

Espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in questa materia sarebbe, ad avviso del ricorrente, l'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214. La disposizione avrebbe liberalizzato l'attività imprenditoriale nel settore commerciale, stabilendo che «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali».

In particolare, il profilo degli orari e dei giorni di apertura e chiusura degli esercizi commerciali è disciplinato dall'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del d.l. n. 223 del 2006 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), come modificato dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, il quale stabilisce che le attività commerciali «individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114» (recante «Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59»), sono svolte senza il rispetto - tra l'altro - di orari di apertura e chiusura, dell'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché di quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale.

L'imposizione generalizzata del divieto di apertura nei giorni festivi indicati dalla legge impugnata, e l'esclusione di quest'obbligo nei soli comuni a prevalente economia turistica, contrastano con tale assetto, «costituente disciplina della concorrenza e riforma economica fondamentale», sicché la normativa in esame esulerebbe dalla materia «commercio», invadendo la competenza esclusiva statale, per contrasto con il d.l. n. 223 del 2006 e con il successivo d.l. n. 201 del 2011, come convertiti in legge.

Le medesime violazioni si colgono anche in riferimento all'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2016, che prevede la liberalizzazione totale dei giorni di apertura soltanto nei comuni a prevalente economia turistica, sotto il profilo della disparità di condizioni territoriali di esercizio del commercio.



La previsione di un regime differenziato si porrebbe, quindi, in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera e), Cost., e con i principi di liberalizzazione, uniformità del mercato, par condicio degli operatori e uniformità della disciplina, ribaditi dalla Corte Costituzionale fin dalla sentenza n. 430 del 2007 (richiamata anche la sentenza n. 8 del 2013), per contrasto con l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006, come convertito in legge, che stabilisce la necessità di «garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di parità e il corretto e uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai beni e servizi sul territorio nazionale».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, altresì, gli artt. 9 e 15 (*recte*: 15, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 4 del 2016.

2.1.- La prima disposizione introduce, nella legge regionale n. 29 del 2005, l'art. 85-*bis*, dedicato ai «centri commerciali naturali», locuzione con la quale il legislatore regionale ha inteso definire un insieme «di attività commerciali, artigianali e di servizi, localizzate in una zona determinata del territorio comunale» e finalizzate «al recupero, promozione e valorizzazione delle attività economiche, in particolare delle produzioni locali, al miglioramento della vivibilità del territorio e dei servizi ai cittadini e ai non residenti» (comma 1). Questi enti, ai sensi del comma 2 della norma censurata, possono costituirsi «in forma di società di capitali, società consortili e associazioni con finalità commerciali» e «adottano iniziative di qualificazione e innovazione dell'offerta commerciale, di promozione commerciale, di acquisizione di servizi innovativi di supporto alle attività delle imprese aderenti»; alla loro costituzione potrebbero aderire «le associazioni di categoria, la Camera di commercio e il Comune competenti per territorio e altri enti e associazioni che si prefiggano lo scopo di valorizzare il territorio» (comma 3).

La disposizione impugnata, al comma 4, stabilisce altresì che al fine di sostenere le attività previste, i «centri commerciali naturali» possono accedere ai contributi previsti dalla legge regionale n. 4 del 2016 (di cui all'art. 100 della legge n. 29 del 2005).

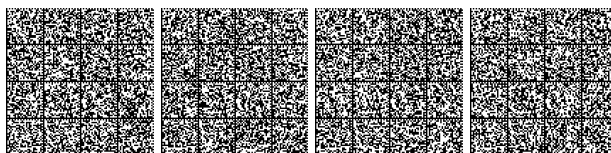
2.2.- Nel ricorso si evidenzia, inoltre, che l'art. 15 della legge regionale n. 4 del 2016, modifica l'art. 2, comma 1, lettera i), della legge regionale n. 29 del 2005, distinguendo la categoria degli «esercizi di vendita al dettaglio di media struttura», precedentemente comprensiva degli esercizi con superficie di vendita superiore a 250 mq e fino a 1500 mq, in «esercizi di media struttura minore», compresi tra 250 e 400 metri quadrati ed esercizi di «media struttura maggiore», compresi tra più di 400 e 1500 metri quadri.

2.3.- Le due disposizioni censurate introdurrebbero due nuove tipologie di esercizi commerciali non previsti dalle norme statali, secondo quanto disposto dal d.lgs. n. 114 del 1998 (art. 4, comma 1, lettere d, e, g), generando una discrasia rispetto alla classificazione dei centri commerciali e degli esercizi di vendita al dettaglio stabilita da queste ultime. Questa differenziazione esulerebbe dalla materia «commercio» di competenza della Regione autonoma, incidendo direttamente sulla disciplina della concorrenza.

Il ricorrente richiama la giurisprudenza della Corte secondo cui una regolazione delle attività economiche «ingiustificatamente intrusiva» genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, alla stessa utilità sociale (sentenza n. 299 del 2012). Richiama anche la sentenza n. 125 del 2014, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali che avevano introdotto la definizione di «polo commerciale» non prevista nella classificazione degli esercizi di vendita operata dal d.lgs. n. 114 del 1998.

2.4.- Con riguardo al disposto dell'art. 15 della legge regionale n. 4 del 2016, ad avviso del ricorrente, dalla distinzione menzionata non farebbe seguito «nell'insieme della novellata legge regionale n. 29 del 2005, alcuna conseguenza pratica», poiché il regime amministrativo a cui sono sottoposti gli esercizi di media struttura rimarrebbe immutato (sottoposizione a Segnalazione certificata di inizio attività o ad autorizzazione in base alla dimensione della struttura), essendo regolato dall'art. 12, della citata legge, non soggetto a modifiche.

2.5.- Quanto ai «centri commerciali naturali», introdotti dall'art. 9, della legge regionale impugnata, anch'essi comporterebbero un eccesso di regolazione, in quanto si basano su una definizione sfuggente che eccede largamente i limiti concessi all'intervento del legislatore nella dinamica economica. La figura del «centro commerciale naturale» inciderebbe sul libero dispiegarsi dell'iniziativa economica in regime di concorrenza, fissando limiti spaziali, oggettivi e strutturali alle attività commerciali, anziché rimettere al dispiegamento del gioco concorrenziale il determinarsi dei luoghi, oggetti e strutture delle attività commerciali. Altererebbe, inoltre, la concorrenza all'interno del territorio regionale, e anche al di fuori di esso, perché: a) consente che alle società e associazioni con finalità commerciali, in cui i centri dovrebbero costituirsi, partecipino anche soggetti che non perseguono direttamente ed esclusivamente finalità commerciali, tra cui le Camere di commercio e il Comune competente per territorio; b) collega alla costituzione di un «centro commerciale naturale» l'accesso ai finanziamenti pubblici, previsti dall'art. 100 della legge regionale n. 29 del 2005 (secondo l'art. 85-*bis*, ultimo comma, della medesima legge, introdotto dall'impugnato art. 9), incentivando la costituzione di società o associazioni per ragioni legate alla possibilità di accedere ai finanziamenti (richiamata la sentenza n. 104 del 2014).



3.- Con il terzo motivo di ricorso, viene censurato l'art. 19 (*recte*: 19, comma 1, lettera *a*), della legge regionale in esame, che modifica l'art. 7, comma 2, della legge regionale n. 29 del 2005.

La norma impugnata stabilisce che l'esercizio dell'attività commerciale in sede fissa o sulle aree pubbliche di prodotti alimentari o la somministrazione di alimenti e bevande, ancorché svolto «nei confronti di una cerchia limitata di persone in locali non aperti al pubblico», è subordinato al possesso di uno dei requisiti di cui all'art. 71, commi 6 e 6-*bis*, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

Il ricorrente richiama l'art. 71, commi 6 e 6-*bis*, del d.lgs. n. 59 del 2010, nel testo in vigore dal 14 settembre 2012, a seguito delle modifiche disposte dal decreto legislativo 6 agosto 2012, n. 147 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno), che dispone requisiti meno stringenti rispetto alla precedente formulazione. Sintetizzando l'evoluzione della vicenda normativa evidenzia che, con il d.lgs. correttivo n. 147 del 2012, il legislatore è intervenuto sulla prima attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE recante «Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno» (da qui: direttiva Servizi), operata con l'originario testo dell'art. 71, del d.lgs. n. 59 del 2010, in materia di requisiti soggettivi per l'esercizio del commercio o della somministrazione di alimenti. L'intervento costituisce una verifica della necessità e proporzionalità di tali requisiti soggettivi, ai sensi dell'art. 15, della direttiva Servizi (e del correlativo art. 12 del d.lgs. n. 59 del 2010), che prescrive tale verifica da parte degli Stati membri. Il legislatore statale, con il decreto correttivo del 2012, ritenne che non fosse proporzionato richiedere il possesso dei requisiti soggettivi, previsti dall'art. 71, comma 6, anche nel caso in cui il commercio o la somministrazione di alimenti avvenissero nei confronti di una ristretta cerchia di soggetti. Per questa ragione eliminava l'inciso «anche se effettuate nei confronti di una cerchia determinata di persone».

Il permanere, nell'impugnato art. 19, della restrizione abolita dal legislatore statale, palesa per il ricorrente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., e delle norme statutarie sopra citate (che rinviano ai principi fondamentali della Costituzione e alle grandi riforme economiche), avendo introdotto una disciplina che incide sulla misura di liberalizzazione prevista dalla norma correttiva statale del 2012. Le Regioni, anche ad autonomia speciale, infatti, non possono, nell'esercitare la propria competenza in materia di «commercio», provocare differenziazioni territoriali nelle condizioni di tale offerta, secondo quanto statuito dall'art. 41, comma 2, della legge delega 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea - Legge comunitaria 2008), che impone anche alle Regioni ad autonomia speciale di adeguare la propria legislazione a quella statale di attuazione della direttiva Servizi.

Il permanere nella legislazione regionale di requisiti non necessari e non proporzionati, contrasterebbe anche con l'art. 117, primo comma, Cost.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, infine, l'art. 72, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2016, che introduce l'art. 6-*quater* nella legge regionale 12 maggio 1971, n. 19 (Norme per la protezione del patrimonio ittico e per l'esercizio della pesca nelle acque interne del Friuli-Venezia Giulia).

Ad avviso del ricorrente, la Regione avrebbe adottato tale disposizione nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di pesca (art. 4, n. 3 dello statuto), ma ne avrebbe oltrepassato i limiti, invadendo la competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.), e l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto avrebbe posto una disciplina in contrasto con i principi ricavabili dall'ordinamento dell'Unione europea, e in particolare con l'art. 22 della direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43 CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche) (c.d. direttiva Habitat), e gli artt. 4 e 6, par. 1, del regolamento CE 11 giugno 2007, n. 708/2007 (Regolamento del Consiglio relativo all'impiego in acquacoltura di specie esotiche e di specie localmente assenti).

Le modifiche apportate dalla legge impugnata consentirebbero, al fine di favorire la pesca sportiva: 1) l'immissione in tutti corpi idrici regionali di specie ittiche autoctone; 2) l'immissione di specie alloctone in corpi idrici artificiali, a condizione che, per quanto connessi con corpi idrici naturali, non ne consentano la migrazione; 3) l'immissione nei corpi idrici naturali della specie alloctona della trota iridea, purché siano immessi individui incapaci di riprodursi, anche nei corpi idrici abitati dalla «trota marmorata» (specie autoctona) per alleggerire la pressione di pesca su quest'ultima; 4) l'immissione della specie alloctona «trota fario» in qualsiasi corpo idrico, purché si tratti di corpi idrici non abitati dalla «trota marmorata» o di corpi idrici originariamente privi di fauna ittica e attualmente popolati da specie introdotte (come i laghi artificiali).



Per il ricorrente questa disciplina minerebbe l'equilibrio naturale delle specie ittiche autoctone, nella misura in cui si consente, senza limiti, l'immissione artificiale di specie autoctone, creando il pericolo del sovrappopolamento, senza prevedere che si tratti di specie a rischio di estinzione. Si consente inoltre che specie alloctone «particolarmente invasive» (trota iridea e trota fario), vengano introdotte artificialmente, garantendo in modo meramente apparente che non si mescoleranno alle specie autoctone, minando l'habitat di queste ultime, a fronte di condizioni limitative previste dalla normativa impugnata solo apparenti, considerata la loro genericità.

La normativa regionale esorbiterebbe dalla competenza regionale in materia di pesca, impingendo direttamente sulla tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che vincola anche le Regioni ad autonomia speciale, esulando la materia dalla competenza legislativa della Regione, secondo lo statuto di autonomia.

Lo Stato italiano, prosegue il ricorrente, ha esercitato la propria competenza con il decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), come modificato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 120 del 2003 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), consentendo (art. 12, comma 2) la reintroduzione delle specie autoctone sulla base di linee guida da emanarsi dal Ministero dell'ambiente, previa acquisizione del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (ora ISPRA), e (art. 12, comma 3) vietando espressamente la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone.

L'invasione della competenza statale deriva quindi, in definitiva, dalla circostanza che la legge regionale impugnata autorizza direttamente le immissioni di specie autoctone e alloctone sopra illustrate, superando l'intero sistema di verifiche preventive e di autorizzazioni, e soprattutto il divieto assoluto di introduzione di specie alloctone, previsti dalla normativa statale di settore, attuativa di precise prescrizioni di diritto europeo - espresse dalla direttiva CEE, n. 43 del 1992 e dal regolamento CE n. 708 del 2007 - e comunque fondante standard uniformi di tutela dell'ambiente, non differenziabili tra Regione e Regione.

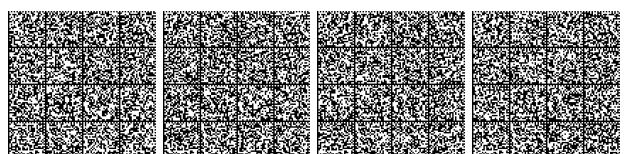
Infine, la normativa regionale violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., per il contrasto con il principio di precauzione con riferimento all'art. 22 della direttiva Habitat, che consente agli Stati membri di reintrodurre specie autoctone, solo previa verifica della effettiva necessità e sostenibilità ambientale, al solo fine di ristabilire il loro soddisfacente stato di conservazione; con le disposizioni della direttiva stessa, che consente agli Stati membri, in funzione di conservazione dell'equilibrio ambientale, di vietare l'introduzione di specie alloctone, come ha fatto il legislatore italiano senza incontrare censura né in sede europea né da parte delle Regioni.

5.- Con memoria del 26 luglio 2016 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, in subordine, infondato.

La resistente eccepisce innanzitutto una ragione di inammissibilità del ricorso comune a tutte le censure. Nel motivare l'impugnazione, secondo la difesa regionale, il ricorrente non avrebbe considerato le disposizioni di cui agli artt. 8 e seguenti del d.P.R. n. 1116 del 1965 (Norme di attuazione dello Statuto in materia di agricoltura e foreste, industria e commercio, turismo e industria alberghiera), dal particolare e significativo «ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie» (richiamate le sentenze n. 288 del 2013 e n. 51 del 2006).

Con riguardo alla censura di cui all'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2016, relativa alle giornate di chiusura degli esercizi commerciali, la Regione eccepisce che il ricorrente, nel lamentare la pretesa violazione di «norme di grande riforma economico- sociale» dello Stato, pur citando alcune disposizioni di legge statale (art. 31, del d. l. n. 201 del 2011; art. 3, del d. l. n. 223 del 2006), non le qualifica come «norme di grande riforma economico-sociale», bensì si limiterebbe a definirle «espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in questa materia» (nell'ambito materiale della tutela della concorrenza). Ne deriverebbe l'inammissibilità per difetto di motivazione e di indicazione del parametro (interposto) di legittimità costituzionale.

Nel merito, secondo la difesa regionale, la censura di violazione dell'ambito competenziale riservato allo Stato nella materia «tutela della concorrenza» appare infondata. Ad avviso della resistente, in particolare, i precedenti di questa Corte richiamati nel ricorso non rileverebbero nel caso di specie «per il semplice motivo che la disposizione in commento non limita l'assetto del mercato (e della concorrenza nel mercato) disciplinato dallo Stato».



La resistente eccepisce l'infondatezza anche della censura relativa alla presunta violazione dell'art. 4 dello statuto speciale «per il fatto che la disposizione impugnata non sarebbe “in armonia” con le norme di grande riforma economico-sociale dello Stato». A suo avviso, infatti, solo il comma 2, dell'art. 31, del d.l. n. 201 del 2011, che ha liberalizzato il commercio, costituirebbe «principio generale dell'ordinamento, mentre tale qualificazione non è prevista per il primo comma». Da ciò discenderebbe che «nemmeno lo Stato qualifica come “grande riforma economico-sociale” la soppressione delle regole di apertura e chiusura degli esercizi commerciali». Al contrario, la garanzia di alcuni giorni di chiusura rappresenterebbe una misura di tutela dei lavoratori, che trova fondamento nell'art. 36 Cost.

Con riguardo alla censura relativa ai centri commerciali naturali e alle medie strutture di vendita (artt. 9 e 15 della legge regionale n. 4 del 2016), la resistente evidenzia che le censure non avrebbero ad oggetto l'intero art. 15, bensì la sola lettera c) del comma 1, che novella la lettera i) dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2005, poiché le altre previsioni dell'art. 15 non sarebbero menzionate nell'articolazione del motivo.

Nel merito le doglianze sarebbero manifestamente infondate. La disciplina del «centro commerciale naturale» non costituirebbe una nuova tipologia di esercizio commerciale, bensì uno strumento «di promozione economico-sociale delle aree nelle quali, per tradizione, vocazione o potenzialità di sviluppo, l'attività commerciale assume particolare rilievo». Ciò sarebbe dimostrato dal fatto che la legge contempla l'adesione a tali enti anche da parte dei Comuni, delle associazioni di categoria e delle Camere di commercio, «soggetti che sono totalmente estranei all'attività di vendita al dettaglio».

Sarebbe priva di fondamento anche la doglianza secondo la quale il centro commerciale naturale inciderebbe «sul libero dispiegarsi dell'iniziativa economica in regime di concorrenza», poiché la legge impugnata non determinerebbe «autoritativamente l'ambito territoriale dei centri commerciali naturali». Al contrario, l'istituzione di tali enti sarebbe rimessa alla volontà delle imprese private, «che scelgono di “consorzarsi” e, eventualmente, di agire in partenariato con i comuni e le camere di commercio, per valorizzare alcune aree a vocazione commerciale», (in linea con quanto accaduto in altre Regioni italiane e come avallato dalla giurisprudenza amministrativa: TAR Toscana, Sez. seconda, sentenza 30 maggio 2014, n. 925).

Secondo la resistente, inoltre, è infondata la censura in base alla quale la disposizione in esame sarebbe in grado di «alterare la concorrenza all'interno del territorio regionale», perché la Regione assegna dei contributi ai centri commerciali naturali. A suo avviso, la legge regionale n. 29 del 2005, già prevedeva forme di incentivazione per determinate attività commerciali; similmente stabiliscono inoltre le norme statali che prevedono incentivi alle imprese, senza che sussista violazione dell'ordinamento europeo che consentirebbe forme di incentivazione economica, purché erogate secondo i principi di non discriminazione, trasparenza, pubblicità e parità di trattamento tra gli operatori commerciali. Si tratterebbe, infatti, di aiuti compatibili con l'assetto concorrenziale del mercato europeo, tanto che il regolamento CE 18 dicembre 2013, n. 1407/2013/UE (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis») li sottrae alla disciplina sugli “aiuti di Stato” (art. 107 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

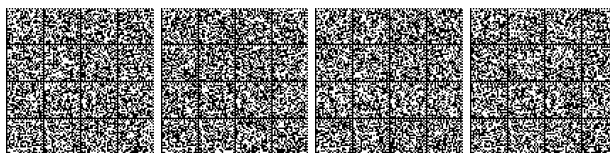
Anche la censura concernente la qualificazione delle medie strutture di vendita sarebbe manifestamente infondata, in quanto si tratterebbe di «disposizioni meramente definitorie» che, appunto per questo, secondo la giurisprudenza costituzionale, non avrebbero effetto lesivo.

Il terzo motivo di ricorso relativo ai requisiti per la somministrazione dei cibi e bevande sarebbe nel merito infondato, perché non è in gioco la tutela della concorrenza, bensì quella della salute, secondo quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 104 del 2014.

Con riguardo al quarto motivo di ricorso, relativo all'immissione di specie ittiche, per la Regione resistente la censura è anzitutto inammissibile, in quanto formulata in maniera ipotetica e, comunque, è infondata nel merito.

Secondo la resistente, l'impugnazione non considera il ruolo che la novella impugnata conferirebbe all'Ente Tutela Pesca (ETP) del Friuli-Venezia Giulia, deputato alla conservazione e alla tutela del patrimonio ittico regionale che predispose il “Piano di gestione ittica” (art. 6-ter legge regionale n. 19 del 1971), quale documento di programmazione teso alla tutela della biodiversità, alla conservazione e incremento della fauna ittica e dei relativi habitat, alla gestione del patrimonio ittico. L'attività di immissione e ripopolamento, dunque, non sarebbe fine a sé stessa, costituendo uno strumento di attuazione del piano di gestione ittica.

Insussistenti sarebbero le censure di violazione dell'art. 22 della direttiva Habitat, sull'opportunità di reintrodurre delle specie locali nel loro territorio degli Stati membri (di cui all'allegato IV), poiché la disposizione impugnata non riguarderebbe le “re-introduzioni”, bensì le immissioni di esemplari di specie autoctone che sono già presenti nell'ambiente, a fini della loro “conservazione”.



Ad identica conclusione dovrebbe pervenirsi quanto alla denunciata violazione dell'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 357 del 1997, perché la disposizione impugnata già escluderebbe l'immissione di specie alloctone nelle acque naturali e artificiali, ai sensi della direttiva richiamata, nonché nei «siti di frega o nursery di specie ittiche autoctone incluse nell'allegato II della Direttiva 92/43/CEE o di specie oggetto di particolari misure di salvaguardia da parte dell'Ente Tutela Pesca».

6.- In data 18 ottobre 2016 ha depositato atto di intervento, con istanza di sospensione cautelare, la Federazione delle Associazioni delle Imprese e delle Organizzazioni Associate della Distribuzione Moderna Organizzata (FEDERDISTRIBUZIONE).

7.- In prossimità dell'udienza pubblica, la difesa regionale ha depositato una memoria, reiterando le sintetizzate eccezioni di inammissibilità e di infondatezza. Inoltre, in riferimento all'impugnato art. 3, deduce che, successivamente alla proposizione del ricorso, tale disposizione è stata modificata con la legge regionale 9 dicembre 2016, n. 19 (Disposizioni per l'adeguamento e la razionalizzazione della normativa regionale in materia di commercio), in un'ottica di maggiore liberalizzazione stabilendo, tra l'altro, che la Giunta regionale può disporre la sospensione delle giornate di chiusura degli esercizi commerciali, di cui al comma 1, della legge impugnata.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione, e agli artt. 4 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 9, 15, 19 e 72, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 8 aprile 2016, n. 4, (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico), di modifica delle leggi regionali 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo») e 12 maggio 1971, n. 19 (Norme per la protezione del patrimonio ittico e per l'esercizio della pesca nelle acque interne del Friuli-Venezia Giulia).

2.- Preliminarmente, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento della Federazione delle Associazioni delle Imprese e delle Organizzazioni Associate della Distribuzione Moderna Organizzata (FEDERDISTRIBUZIONE), per la pregiudiziale e assorbente ragione che è avvenuto con atto depositato il 21 ottobre 2016 (spedito il 18 ottobre) e, quindi, oltre il termine stabilito dall'art. 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale; termine perentorio secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le più recenti, sentenze n. 242 e n. 110 del 2016).

3.- Ancora in via preliminare, va osservato che la Regione ha eccepito l'inammissibilità di tutte le censure, poiché il ricorrente non ha considerato le disposizioni, di cui agli artt. 8 e seguenti, del d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116 (Norme di attuazione dello Statuto in materia di agricoltura e foreste, industria e commercio, turismo e industria alberghiera), che avrebbero particolare e significativo «ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie» e rileverebbero al fine dell'esatta identificazione del *thema decidendum*.

3.1.- L'eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'omesso riferimento alle disposizioni statutarie, qualora incida sulla compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, comporta l'inammissibilità della questione (*ex multis*, sentenze n. 58 del 2016, n. 151 e n. 142 del 2015).

Nella specie non è, tuttavia, richiamabile detto principio. Le disposizioni delle quali è lamentata la pretermissione hanno, infatti, un contenuto sostanzialmente reiterativo delle norme statutarie (artt. 4 e 6 della legge costituzionale n. 1 del 1963), che sono state puntualmente evocate dal ricorrente, allo scopo di identificare la potestà legislativa regionale in materia di commercio e pesca.

4.- Il ricorrente censura anzitutto il citato art. 1, il quale sostituisce l'art. 29 della legge regionale n. 29 del 2005, prevedendo che «l'esercizio del commercio al dettaglio in sede fissa è svolto senza limiti relativamente alle giornate di apertura e chiusura, ad eccezione dell'obbligo di chiusura nelle seguenti giornate festive: 1° gennaio, Pasqua, lunedì dell'Angelo, 25 aprile, 1° maggio, 2 giugno, 15 agosto, 1° novembre, 25 e 26 dicembre». Censura inoltre il richiamato art. 3, che ha sostituito l'art. 30, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2005, disponendo che nei comuni «classificati come località a prevalente economia turistica, gli esercenti determinano liberamente le giornate di chiusura degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa, in deroga a quanto disposto dall'art. 29»; ha abrogato il comma 2 dell'art. 30 citato e ha aggiunto, al comma 3, che «[c]on delibera della Giunta regionale, su domanda del comune interessato, possono essere individuate ulteriori località a prevalente economia turistica sulla base delle rilevazioni di Promo Turismo FVG».



4.1.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, dette norme violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché gli artt. 4 e 6 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, avendo la Regione esorbitato dai limiti della propria potestà legislativa esclusiva in materia di commercio.

Inoltre, si porrebbero in contrasto con l'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che prevede la liberalizzazione del commercio, e con l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che dispone che le attività commerciali siano svolte senza il rispetto dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva.

4.1.1.- Preliminarmente, va osservato che l'art. 29 della legge regionale n. 29 del 2005, così come modificato dall'impugnato art. 1 della legge regionale n. 4 del 2016, è quasi del tutto coincidente con la previgente disciplina, rappresentata dall'art. 29, comma 7, della legge regionale n. 29 del 2005, sull'obbligo di chiusura degli esercizi commerciali in determinati giorni dell'anno. Questa considerazione, tuttavia, non ostacola l'impugnabilità della disposizione novellata da parte del Governo, per l'inapplicabilità dell'istituto dell'acquiescenza ai giudizi in via principale, atteso che «la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato» (così, da ultimo, la sentenza n. 60 del 2017).

4.1.2.- Ancora in via preliminare, va evidenziato che l'impugnato art. 3 è stato modificato dal sopravvenuto art. 14, comma 1, lettera a), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 19 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo»), stabilendo i requisiti e il procedimento per ottenere la qualifica di ente a prevalente economia turistica da parte dei Comuni e prevedendo che la Giunta regionale possa disporre per l'intero territorio regionale la sospensione della previsione delle giornate di chiusura degli esercizi commerciali.

Il contenuto «marginale» della modifica normativa, tenuto conto del perimetro e del tenore della censura proposta dal ricorrente, rendono palese che la stessa non è soddisfacente dell'interesse di quest'ultimo. Conseguentemente, va operato il trasferimento della questione di costituzionalità sulla nuova formulazione dell'art. 3 (sentenza n. 23 del 2014).

4.1.3.- In relazione alla censura avente ad oggetto il citato art. 1, occorre precisare, inoltre, che la mancata qualificazione, da parte del ricorso, delle disposizioni interposte quali «norme di grande riforma economico-sociale» non incide sull'ammissibilità della stessa, come invece eccepito dalla resistente.

Nella specie, infatti, la disciplina statale richiamata a sostegno della censura viene correttamente evocata quale espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, in linea con la giurisprudenza di questa Corte, che ha esplicitamente ricondotto le disposizioni, richiamate nel caso odierno come parametro interposto, a principi di liberalizzazione del mercato a tutela della concorrenza (sentenza n. 38 del 2013; sentenze n. 299 del 2012 e n. 430 del 2007) e che ha altresì affermato che detta normativa «costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni [a statuto speciale] possono adottare in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 299 del 2012).

5.- Nel merito, come si evince già da queste ultime considerazioni, le questioni sono fondate.

In materia di orari degli esercizi commerciali, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, ha modificato l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. n. 223 del 2006, come convertito in legge, e ha stabilito che le attività commerciali si svolgano «senza limiti e prescrizioni» concernenti, fra gli altri, «il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio».

Questa Corte, con la sentenza n. 299 del 2012, ha ritenuto non illegittima tale norma, ascrivendola alla materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.). Successivamente, con la sentenza n. 239 del 2016, ha nuovamente valorizzato il principio di liberalizzazione, contenuto in detta norma interposta, che esonera gli esercizi commerciali dall'obbligo di rispettare gli orari e i giorni di chiusura.

Pertanto, è opportuno rilevare che il contenuto precettivo dell'impugnato art. 1, coincide, per i profili qui rilevanti, con l'art. 4, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, 25 febbraio 2013, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale)», dichiarato illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 104 del 2014.

In questa pronuncia è stato rimarcato che la normativa statale volta all'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori, favorisce «la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale» (sentenza n. 104 del 2014, che riprende le sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012).



Queste considerazioni, che vanno qui ribadite, rendono palese la fondatezza delle censure aventi ad oggetto l'impugnato art. 1, in quanto interviene nella disciplina delle giornate di apertura degli esercizi commerciali, ascrivibile appunto alla «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, della legge regionale n. 4 del 2016, che modifica l'art. 29, della legge regionale n. 29 del 2005.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa, in via consequenziale, anche all'art. 29-*bis*, della richiamata legge regionale n. 29 del 2005, stante l'inscindibile legame funzionale sussistente fra la disposizione impugnata e l'altra ora indicata. La disposizione *de qua*, infatti, estende i principi richiamati dalla norma impugnata ad ogni singolo esercizio di vendita.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisce, inoltre, anche l'impugnato art. 3, che ha modificato l'art. 30 della legge n. 29 del 2005, essendo divenuta priva di ragion d'essere una tale disposizione, tesa ad individuare i comuni classificati come località a prevalente economia turistica, dal momento che in questi, al pari degli altri comuni, dovrà operare la liberalizzazione del commercio senza distinzioni.

6.- Con la seconda censura, il Governo impugna l'art. 9 della legge regionale n. 4 del 2016, che introduce i c.d. «centri commerciali naturali» e la relativa disciplina, nonché l'art. 15, che prevede due distinti tipi di esercizi commerciali di media struttura (distinguendoli in «media struttura minore» e «media struttura maggiore»).

6.1.- Le disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nonché gli artt. 4 e 6 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, esorbitando dai limiti della competenza regionale esclusiva in materia di commercio.

6.1.1.- Entrambe le norme impuginate introdurrebbero, infatti, tipologie di esercizi commerciali non presenti a livello nazionale, secondo quanto disposto dall'art. 4, lettere *d*), *e*), *g*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59). Si determinerebbe, così, una discrasia tra quanto disposto dalla legge regionale e la classificazione dei centri commerciali e degli esercizi di vendita al dettaglio indicati a livello nazionale.

6.2.- Sempre secondo il Governo, la disposizione che contempla i «centri commerciali naturali» comporterebbe un eccesso di regolazione incidente sul libero dispiegarsi dell'iniziativa economica in regime di concorrenza, fissando i limiti spaziali, oggettivi e strutturali alle attività commerciali «naturali», anziché rimettere al libero gioco concorrenziale il determinarsi dei luoghi, oggetti e strutture delle attività commerciali. Altererebbe inoltre la concorrenza all'interno del territorio regionale, e anche al di fuori di esso, consentendo che alle società e associazioni con finalità commerciali, in cui i centri dovrebbero costituirsi, possano partecipare anche soggetti che non perseguano direttamente ed esclusivamente finalità commerciali, tra cui le Camere di commercio e il Comune competente per territorio. Consentendo, infine, anche ai «centri commerciali naturali» l'accesso ai finanziamenti pubblici, previsti dall'art. 100 della legge regionale n. 29 del 2005, si incentiverebbe, con conseguente lesione dei principi della concorrenza, la costituzione di società o associazioni non per ragioni derivanti da dinamiche di mercato, bensì per la possibilità di accedere ai finanziamenti stessi.

6.3.- Preliminarmente, occorre precisare che, come dedotto dalla Regione, il citato art. 15 deve ritenersi censurato limitatamente alla norma recata nel comma 1, lettera *c*), laddove distingue ulteriormente le medie strutture di vendita.

6.4.- La questione avente ad oggetto l'introduzione di tipologie di esercizi commerciali non presenti a livello nazionale non è fondata.

Premesso che è lo stesso ricorrente ad evidenziare l'irrilevanza, a fini pratici, della suddistinzione delle medie strutture di vendita - poiché, tra l'altro, il regime amministrativo a cui esse sono sottoposte rimarrebbe immutato - è da sottolineare che in ordine al richiamato parametro interposto questa Corte ha evidenziato che, a seguito della modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione, la materia «commercio» rientra nella competenza residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma, dell'art. 117 Cost. In questo contesto, ha sottolineato la cedevolezza del decreto legislativo n. 114 del 1998, che «si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (sentenza n. 247 del 2010, che richiama l'ordinanza n. 199 del 2006).

Tale conclusione è riferibile anche alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in virtù della «clausola di maggior favore», di cui all'art. 10, della legge costituzionale n. 3 del 2001 (Modifiche al titolo V, della parte seconda della Costituzione). La Regione, infatti, ha già posto in essere una normativa in materia di commercio, qual è la disposizione censurata, che, in base alle argomentazioni svolte, prevale sul disposto del d.lgs. n. 114 del 1998.



6.5.- È del pari non fondata la questione di legittimità costituzionale del citato art. 9, laddove stabilisce che i «centri commerciali naturali» possano accedere ai finanziamenti pubblici, già previsti dall'art. 100 della legge regionale n. 29 del 2005.

Ai sensi dell'art. 9, comma 1, per centro commerciale naturale si intende «un insieme di attività commerciali, artigianali e di servizi localizzato in una zona determinata del territorio comunale» e finalizzato alla valorizzazione delle attività economiche e delle produzioni locali. Al fine di sostenere le attività richiamate, l'art. 9, comma 4, prevede l'accesso ai contributi di cui all'art. 100. Tale disposizione, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto con il libero dispiegarsi, in regime di mercato, dell'iniziativa economica.

Va, tuttavia, in proposito evidenziato che il riferimento alla tutela della concorrenza non può essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale.

Come questa Corte ha avuto modo di precisare con la sentenza n. 8 del 2013, «i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguivano ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche», sia pure «in base ai principi indicati dal legislatore statale». Tale orientamento - sottolinea la medesima decisione - non esclude ogni intervento legislativo regionale, purché siano fatte salve «le regolamentazioni giustificate da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario» che siano «adeguate e proporzionate alle finalità pubbliche perseguite», così da «garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale e con gli altri principi costituzionali».

Secondo la giurisprudenza costituzionale non sussiste, comunque, una potestà statale esclusiva in materia di incentivi e aiuti alle imprese (sentenza n. 63 del 2008). Infatti, anche la legislazione regionale, volta a prevedere contributi e aiuti può ritenersi conforme al riparto costituzionale delle materie, qualora sia coerente con la disciplina del diritto dell'Unione europea sugli aiuti di Stato (sentenza n. 217 del 2012). Detti incentivi alle imprese, peraltro, quando consentiti, «lo sono normalmente in deroga alla tutela della concorrenza» (così la già citata sentenza n. 63 del 2008).

Nella specie, i contributi richiamati dalla norma impugnata sono quelli previsti dal citato art. 100 della legge regionale n. 29 del 2005, che contempla una serie di incentivi per un'ampia categoria di beneficiari che vanno dalle «micro, piccole e medie imprese», ai consorzi, sino ad arrivare, attraverso l'integrazione prevista dalla disposizione impugnata, ai «centri commerciali naturali». È tuttavia importante sottolineare che lo stesso articolo, al comma 6, si richiama esplicitamente al regolamento della Commissione n. 1407/2013/UE (Regolamento della Commissione, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis»), che fissa una cifra assoluta al di sotto della quale l'aiuto non è soggetto all'obbligo della comunicazione, così da definire la soglia dei contributi erogabili in termini tali da escludere la possibile conflittualità degli stessi con la normativa dell'Unione europea. Si tratta, dunque, di incentivi che non alterano il mercato. Da qui la non fondatezza della censura.

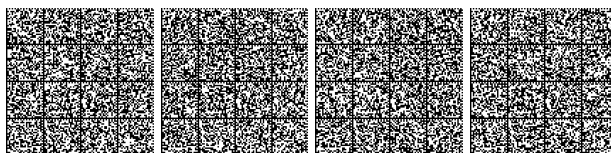
6.6.- È invece fondata la questione relativa all'art. 9, con riferimento alla partecipazione delle Camere di commercio e dei Comuni ai «centri commerciali naturali».

La resistente evidenzia che i «centri commerciali naturali» rappresentano uno strumento «di promozione economico-sociale delle aree nelle quali, per tradizione, vocazione o potenzialità di sviluppo, l'attività commerciale assume particolare rilievo»; ciò troverebbe conferma nel fatto che la legge contempla la facoltà dei Comuni, delle associazioni di categoria e delle Camere di commercio di aderire a detti enti. Tuttavia, è proprio la commistione che si può instaurare tra gli esercenti e le pubbliche amministrazioni a mostrare profili di illegittimità.

A tal proposito, va precisato che la disposizione censurata prevede, al comma 2, che i «centri commerciali naturali sono costituiti in forma di società di capitali, società consortili e associazioni con finalità commerciali», stabilendo, al comma 3, che ai centri commerciali naturali «possono aderire, in qualità di soggetti interessati, le associazioni di categoria, la Camera di commercio e il Comune competenti per territorio e altri enti e associazioni che si prefiggano lo scopo di valorizzare il territorio».

Dal combinato disposto dei due commi in oggetto, si evince la possibilità che il partenariato pubblico-privato potrebbe non limitarsi soltanto a promuovere il commercio in determinate aree attraverso l'ausilio - in misura proporzionata e ragionevole - di strumenti, che pure sono ascrivibili alle competenze dei Comuni, come la pianificazione urbanistica finalizzata a valorizzare le diverse parti del territorio (siano essi centri storici o zone a particolare vocazione produttiva). Il partenariato contemplato dalla legislazione regionale censurata *in parte qua*, invece, si spinge oltre, ammettendo anche la costituzione di società a capitale misto.

Il profilo che viene qui in considerazione non attiene, dunque, alle modalità organizzative delle società partecipate. Più specificamente, infatti, ciò che viene in rilievo è l'impatto di simile disciplina sulla «tutela della concorrenza».



Va in proposito evidenziato che il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica», nello stabilire, all'art. 1, comma 2, che le disposizioni in esso contenute sono finalizzate a garantire l'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, la tutela e promozione della concorrenza e del mercato, la razionalizzazione della spesa pubblica, dispone, all'art. 4, comma 1, che le «amministrazioni pubbliche non possono direttamente o indirettamente costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società».

La disposizione del testo unico si pone in continuità rispetto alla normativa precedente, rappresentata dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge finanziaria 2008) che, all'art. 3, comma 27, valorizza il medesimo principio, al fine di ridurre il campo d'azione delle società pubbliche, in linea con quanto prefigurato anche dal successivo decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Questa Corte ha ricondotto detta disciplina, che limita il raggio d'azione delle società partecipate da parte di Regioni ed enti locali, anche alla tutela della concorrenza (sentenza n. 326 del 2008), affermando che l'obiettivo della stessa è «quello di evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali» (sentenza n. 148 del 2009).

Nella specie, in considerazione della tipologia delle attività svolte dai «centri commerciali naturali», secondo la disposizione impugnata, si tratta di soggetti che svolgono attività di servizi. La disposizione censurata, pertanto, prevede la partecipazione delle Camere di commercio e dei Comuni a società aventi per oggetto attività di produzione di servizi che non sono strettamente necessari «al perseguimento delle proprie finalità istituzionali»; per ciò solo, essa viola la normativa statale a tutela della concorrenza, richiamata in precedenza.

6.7.- Ne consegue che deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, limitatamente alla parte in cui prevede che partecipino ai «centri commerciali naturali» anche soggetti pubblici quali le Camere di commercio e il Comune competente per territorio.

7.- Con la terza censura il Governo impugna l'articolo 19 della legge regionale n. 4, del 2016, che dispone il possesso di dati requisiti professionali per esercitare attività commerciali che prevedano la somministrazione di alimenti e bevande, anche ove l'attività commerciale sia svolta «nei confronti di una cerchia limitata di persone», in locali non aperti al pubblico.

7.1.- La disposizione violerebbe l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., nonché gli artt. 4 e 6, dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in materia di commercio.

Preliminarmente occorre precisare che il citato art. 19 deve ritenersi censurato limitatamente alla norma di cui al comma 1, lettera a).

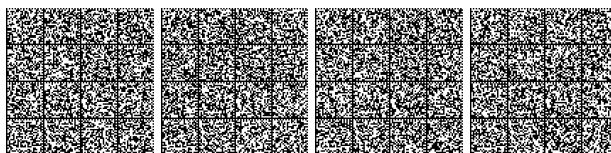
7.2.- La violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., sarebbe palese in riferimento all'art. 41, commi 1, lettera f), e 2 della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008), che impone anche alle Regioni a statuto speciale di adeguare la propria legislazione a quella statale di attuazione della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), nonché in riferimento all'art. 15 della direttiva medesima, che impone di verificare la necessità e proporzionalità dei requisiti soggettivi di accesso alle attività di prestazione dei servizi.

7.3.- Il vulnus all'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. sarebbe ravvisabile in riferimento all'art. 8, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 6 agosto 2012, n. 147 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno). Detta disposizione, infatti, ha modificato l'art. 71, comma 6, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno), abolendo i requisiti richiamati in caso di somministrazione di alimenti e bevande «nei confronti di una cerchia limitata di persone».

La legislazione regionale, che continua a prevedere il possesso di almeno uno dei requisiti in questione, contrasterebbe con la «misura liberalizzatrice» statale.

7.4.- La questione non è fondata.

Va, innanzitutto, osservato che il contenuto precettivo dell'impugnato art. 19 coincide, nei profili qui rilevanti, con quello di una norma regionale (art. 3 della legge della Regione autonoma Val d'Aosta/Vallée d'Aoste, n. 5 del 2013), scrutinata da questa Corte con la richiamata sentenza n. 104 del 2014.



Tale pronuncia ha evidenziato che, sebbene la normativa statale stabilisca che le attività commerciali possono essere svolte senza limiti e prescrizioni, tra cui il possesso di requisiti professionali soggettivi, tuttavia, poi, fa espressamente salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande. In particolare, è stato sottolineato dalla medesima pronuncia che tali considerazioni «portano ad escludere che la normativa in questione attenga alla materia della «tutela della concorrenza», ponendo limiti o barriere all'accesso al mercato con effetti restrittivi della concorrenza stessa. Essa, piuttosto, concerne la materia della «tutela della salute», attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, ponendosi quale misura volta a salvaguardare «la salute dei consumatori» (sentenza n. 104 del 2014).

7.4.1.- Inquadrata in questi termini, sia rispetto alla materia della «tutela della concorrenza», sia riguardo al vincolo europeo richiamato dall'art. 117, primo comma, Cost., la questione deve ritenersi non fondata.

8.- Con la quarta censura, infine, il Governo impugna l'articolo 72, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2016, che prevede, al fine di valorizzare la pesca sportiva, la possibilità di autorizzare l'immissione nei corpi idrici naturali e artificiali di esemplari di specie ittiche autoctone e alloctone.

Per il ricorrente la previsione impugnata andrebbe a minare l'equilibrio naturale delle specie autoctone, consentendo l'immissione di ulteriori esemplari, creando un pericolo di sovrappopolamento, senza una previa verifica che si tratti di specie a rischio di estinzione. Inoltre, l'obiettivo volto ad evitare la commistione delle specie alloctone con quelle autoctone verrebbe garantito in modo meramente apparente ricorrendo ad una normativa di carattere generico.

8.1.- La norma regionale violerebbe i limiti posti alla competenza regionale in materia di pesca, incidendo direttamente sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che vincola anche le Regioni ad autonomia speciale, esulando la materia dalla competenza legislativa della Regione secondo lo statuto di autonomia. La norma impugnata lederebbe altresì i vincoli europei richiamati dall'art. 117, primo comma, Cost.

8.1.1.- Secondo il Governo ricorrente, la lamentata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., si coglierebbe in riferimento all'art. 12, commi 2 e 3, del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), come modificato dal d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche). Detta normativa viene richiamata laddove vieta esplicitamente l'introduzione di specie alloctone e subordina l'introduzione di specie autoctone al superamento di una serie di verifiche e controlli.

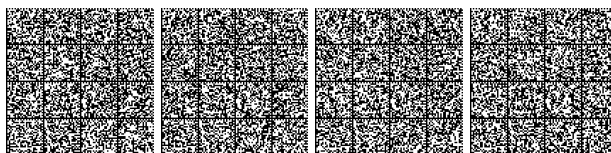
8.1.2.- La lesione dell'art. 117, primo comma, Cost. sarebbe evidente, inoltre, in riferimento al principio di precauzione contenuto nell'art. 22, della direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), (c.d. direttiva Habitat), nonché negli artt. 4 e 6, par. 1, del Regolamento CE, 11 giugno 2007, n. 708/2007 (Regolamento del Consiglio relativo all'impiego in acquacoltura di specie esotiche e di specie localmente assenti).

8.2.- In riferimento alla censura di cui all'art. 72, comma 1, la resistente ritiene che la censura sia costruita in termini meramente ipotetici. L'eccezione va respinta, potendosi obiettare che così deve necessariamente essere, facendo riferimento al principio di precauzione.

8.3.- Nel merito la questione è fondata.

L'introduzione, la reintroduzione e il ripascimento delle specie ittiche sono regolate dal già citato art. 12 del d.P.R. n. 357 del 1997, come modificato dal d.P.R. n. 120 del 2003, in attuazione della c.d. direttiva Habitat che richiede agli Stati membri di valutare l'opportunità di reintrodurre specie autoctone, qualora questa misura possa contribuire alla loro conservazione, sia di regolamentare, ed eventualmente vietare, le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone (art. 22, lettere *a* e *b*).

Lo Stato italiano ha esercitato la sua competenza con il richiamato d.P.R. n. 357 del 1997, come modificato nel 2003, consentendo la reintroduzione delle specie autoctone, sulla base di linee guida del Ministero dell'ambiente, secondo le procedure stabilite dall'art. 12, comma 2. Ha altresì vietato espressamente (e in via generale) la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di specie non autoctone (art. 12, comma 3).



Riguardo al riparto delle attribuzioni tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome, in materia ambientale e di protezione della fauna, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che ove la materia «tutela dell'ambiente» non sia contemplata negli statuti di autonomia, ciò determina che quanto non rientri nelle specifiche competenze delle Province autonome rifluisca «nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell'ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale» (sentenze n. 387 del 2008 e n. 288 del 2012 nonché, analogamente, sentenza n. 151 del 2011).

Relativamente all'immissione di specie ittiche nei corpi idrici regionali, inoltre, questa Corte ha affermato che la disciplina «dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di discipline d'uso della risorsa ambientale-faunistica». Nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, finalizzata ad una «tutela piena ed adeguata» dell'ambiente, lo Stato «può porre limiti invalicabili di tutela» (sentenza n. 30 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 288 del 2012).

A tali limiti le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo libere, ove lo ritengano opportuno, di definire, nell'esercizio della loro potestà legislativa, «limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali» (sentenza n. 30 del 2009; in senso conforme sentenza n. 151 del 2011).

Con riferimento alle specie alloctone, con la sentenza n. 30 del 2009 questa Corte ha precisato che l'art. 12, comma 3, del citato d.P.R. n. 357, vieta espressamente e in via generale la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di «specie e popolazioni non autoctone».

Riguardo invece all'immissione delle specie autoctone, l'art. 12, comma 2, del d.P.R. n. 357, come sostituito dal d.P.R. n. 120 del 2003, richiede alle Regioni e alle Province autonome di attivare un'attività istruttoria che coinvolga gli enti interessati, al fine di prevedere la introduzione e la reintroduzione di esemplari delle stesse, «dandone comunicazione al Ministero dell'ambiente» e presentando allo stesso uno studio per evidenziare che l'introduzione di dette specie contribuisca a ristabilirle «in uno stato di conservazione soddisfacente».

La Regione non ha tenuto conto delle procedure previste per dar vita all'immissione stessa, secondo quanto indicato all'art. 12, comma 2. Queste indicazioni, infatti, non emergono dalla normativa impugnata la cui *ratio*, oltretutto, rivolta alla valorizzazione della pesca sportiva, si discosta dagli obiettivi perseguiti dalla legislazione statale, tesi, piuttosto, alla conservazione delle specie a rischio.

In base alle considerazioni svolte, la questione è fondata rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Resta assorbita l'ulteriore censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

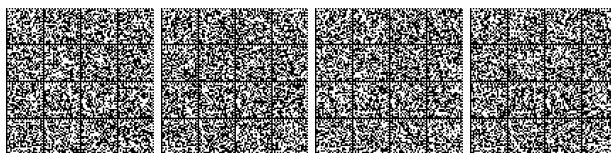
1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo»), come modificata dall'art. 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2016, n. 4 (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge regionale n. 29 del 2005;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge regionale n. 29 del 2005, come modificato dall'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2016 e successivamente dall'art. 14 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 19 (Disposizioni per l'adeguamento e la razionalizzazione della normativa regionale in materia di commercio);

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge regionale n. 4 del 2016, limitatamente alla parte in cui prevede che ai «centri commerciali naturali» possano aderire anche «la Camera di commercio e il Comune competente per territorio»;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2016;



6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 4 del 2016, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e agli artt. 4 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 4 del 2016, promossa in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., e agli artt. 4 e 6 della legge costituzionale n. 1 del 1963, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170098

n. 99

Sentenza 8 febbraio - 10 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Mafia - Misure di prevenzione - Omissione dell'obbligo di comunicazione di variazioni patrimoniali conseguenti ad atti soggetti a pubblicità legale - Trattamento sanzionatorio.

- Legge 13 settembre 1982, n. 646 (Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia), art. 31, comma 1; decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 76, comma 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, della legge 13 settembre 1982, n. 646 (Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia), e dell'art. 76, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Palermo nel procedimento penale a carico di G. B., con ordinanza del 15 luglio 2015, iscritta al n. 292 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto in fatto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Palermo, con ordinanza del 15 luglio 2015 (r.o. n. 292 del 2015), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, della legge 13 settembre 1982, n. 646 (Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia), «nella parte in cui si riferisce anche alle variazioni patrimoniali compiute con atti pubblici dei quali è prevista la trascrizione nei registri immobiliari e la registrazione a fini fiscali», e dell'art. 76, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), «nella parte in cui si riferisce anche alle variazioni patrimoniali compiute con atti pubblici dei quali è prevista la trascrizione nei registri immobiliari e la registrazione a fini fiscali».

Il giudice rimettente riferisce di essere investito, in seguito a una richiesta di giudizio abbreviato, del processo penale nei confronti di una persona imputata del reato di cui agli artt. 30 e 31 della legge n. 646 del 1982, perché, essendo sottoposta, con decreto divenuto definitivo il 26 febbraio 2009, alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, aveva omesso di comunicare al competente nucleo di polizia tributaria, entro trenta giorni dal suo perfezionamento, la vendita della propria quota di proprietà di un appezzamento di terreno, avvenuta il 29 marzo 2010, per il corrispettivo complessivo a lei spettante di euro 30.000.

La commissione del reato, come riferisce il giudice rimettente, non era contestata ed era comunque ampiamente provata dagli atti del processo, in quanto risultava che l'imputato, pur essendovi obbligato, non aveva comunicato, entro il termine prescritto, la vendita al Nucleo di polizia tributaria di Palermo.

Il fatto sarebbe peculiare perché la vendita era stata stipulata con atto pubblico rogato da un notaio, che, entro i brevi termini ai quali era tenuto, aveva provveduto sia alla trascrizione nei registri immobiliari sia alla registrazione a fini fiscali.

Il giudice rimettente osserva che le disposizioni di cui agli artt. 30 e 31 della legge n. 646 del 1982, nella parte in cui si riferiscono alle persone sottoposte alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale «sono state inglobate», rispettivamente, negli artt. 80 e 76, comma 7, del d.lgs. n. 159 del 2011. Perciò la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 31 della legge n. 646 del 1982, applicabile *ratione temporis*, dovrebbe trasferirsi «automaticamente sull'analogha disposizione dell'art. 76, comma 7, del decreto legislativo» già citato.

Ricorda il giudice rimettente che, secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità, il bene giuridico tutelato dal reato contestato sarebbe costituito dall'ordine pubblico, in quanto l'incriminazione in questione sarebbe diretta a consentire l'esercizio di un controllo patrimoniale più penetrante da parte della Guardia di Finanza, nei confronti delle persone considerate particolarmente pericolose, al fine di accertare tempestivamente se le variazioni patrimoniali dipendono dallo svolgimento di attività illecite (è citata la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima, 22 novembre 2001, n. 45798). In ogni caso, a prescindere dall'individuazione del bene tutelato, si sarebbe di fronte ad un «reato omissivo proprio c.d. "di pura creazione legislativa"». Verrebbe imposto a soggetti gravati da «precedenti giudiziari (penali o di prevenzione)», indicati nel citato articolo 30, un dovere di comunicazione di condotte che in sé considerate non solo non sarebbero offensive di alcun bene, ma anzi sarebbero ordinariamente valorizzate, tutelate e favorite dall'ordinamento. Si tratterebbe cioè di una fattispecie rientrante tra i cosiddetti reati di sospetto, i quali presenterebbero «profili di attrito con i principi cardine del sistema penale contenuti nella Carta fondamentale».



Nelle prime pronunce relative all'art. 31 della legge n. 646 del 1982, questa Corte, nel ritenere manifestamente infondate le questioni allora sollevate, avrebbe attribuito un rilievo decisivo all'interpretazione della citata disposizione, condivisa da una parte della giurisprudenza, volta ad escludere la sussistenza dell'elemento soggettivo «per le condotte consistenti nell'omessa comunicazione di variazioni patrimoniali compiute mediante atti soggetti a forme di pubblicità legale».

Successivamente però si sarebbe «consolidato e definitivamente imposto» l'indirizzo secondo cui il delitto in questione è configurabile anche quando l'omissione riguarda operazioni effettuate mediante atti pubblici.

Il giudice rimettente ricorda quindi la pronuncia di questa Corte n. 81 del 2014, che, pur dichiarando inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge n. 646 del 1982, concernente il «carattere irragionevole e sproporzionato della pena» prevista, aveva tuttavia ravvisato un «indubbio profilo di criticità del paradigma punitivo considerato», da riconoscere, secondo il giudice *a quo*, nella «estensione dell'incriminazione a condotte che non ledono il bene che la norma si prefigge di proteggere».

L'omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali riguardanti le persone sopraindicate potrebbe essere «ritenuta offensiva dell'interesse alla loro conoscenza», sì che sarebbe legittimo sanzionarla penalmente, ma ciò non dovrebbe avvenire quando le variazioni patrimoniali vengono realizzate mediante atti soggetti a pubblicità legale.

Non varrebbe obiettare che la norma censurata mira ad assicurare la conoscenza effettiva delle variazioni perché, per «le Autorità, la trascrizione e (anche) la registrazione determinano la conoscenza effettiva del negozio giuridico che ne forma oggetto», sicché esse, «a seguito di detti adempimenti, acquisiscono effettivamente e concretamente notizia delle variazioni patrimoniali», anche se «le Autorità in questione non coincidono con quella specificamente indicata dall'art. 30» della legge n. 646 del 1982.

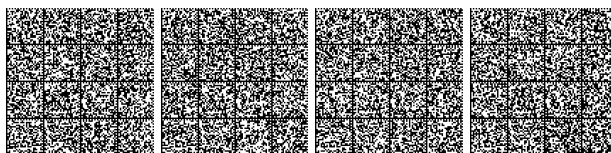
Alla medesima conclusione dovrebbe pervenirsi riconoscendo la natura di reato di sospetto alla fattispecie considerata. Il sospetto consisterebbe nel fatto che «l'omessa comunicazione della variazione patrimoniale e, quindi, la volontà di non informare le Autorità, sottenda ad attività illecite e, in particolare, ad attività costituenti reato». Nel caso, però, di variazione patrimoniale realizzata con atto pubblico, vi sarebbe una «oggettiva incompatibilità della variazione con l'ignoranza di essa da parte delle Autorità», prima ancora che una «soggettiva incompatibilità con la volontà di non informare le Autorità da parte dell'agente». Pertanto il sospetto sull'omessa comunicazione non avrebbe ragion d'essere, così come non avrebbe ragion d'essere l'incriminazione di tale omissione.

In conclusione, il profilo di criticità della fattispecie incriminatrice prevista dall'art. 31 della legge n. 646 del 1982 andrebbe individuato nel fatto che tale disposizione, alla stregua del diritto vivente, ingloberebbe anche condotte, quali le omissioni delle comunicazioni riguardanti le variazioni patrimoniali compiute con atti pubblici, soggette a trascrizione nei registri immobiliari e a registrazione a fini fiscali, che, essendo inoffensive, secondo le stesse indicazioni provenienti da questa Corte, non dovrebbero esservi ricomprese.

La normativa censurata violerebbe, pertanto, l'art. 3 Cost., determinando una «irragionevole disparità di trattamento in danno dei soggetti tenuti alla comunicazione ai sensi dell'art. 30 della legge 13 settembre 1982, n. 646». Sarebbe violato anche l'art. 13, primo comma, Cost., essendo previsto «un sacrificio del bene fondamentale della libertà personale in assenza di un'offesa ad altro bene giuridico». Inoltre la norma denunciata si porrebbe in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost., configurando come reato, «per coloro che sono gravati da determinati precedenti giudiziari, fatti non offensivi di alcun bene che per la generalità dei soggetti non solo non costituiscono illecito ma sono anzi tutelati dall'ordinamento, finendo pertanto per punire la mera disubbidienza, in contrasto con la funzione propria della pena e con il distinto ruolo di essa rispetto a quello della misura di sicurezza». Infine, sarebbe configurabile la violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto, «essendo la percezione dell'antigiuridicità del proprio comportamento presupposto della rieducazione del condannato, con la punizione di mere violazioni di doveri, non offensive di alcun bene, come avviene nei casi in questione, la previsione si pone in contrasto con la funzione rieducativa della pena».

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* rileva che la dichiarazione di illegittimità costituzionale nei termini prospettati inciderebbe direttamente sulla qualificazione giuridica della condotta descritta nell'imputazione (in quanto la variazione patrimoniale, oggetto di omessa comunicazione, è stata realizzata mediante atto pubblico notarile), condizionando conseguentemente la decisione del giudizio in corso.

2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile, «ovvero manifestamente infondata o infondata».



L'Avvocatura generale, dopo aver ricordato che le norme censurate avevano formato oggetto di varie questioni di legittimità costituzionale, tutte risolte negativamente, ha rilevato che l'orientamento della Corte di cassazione, favorevole alla configurabilità del delitto in esame anche quando l'omessa comunicazione riguarda operazioni effettuate mediante atti pubblici, era già «ampiamente maturato» nel momento in cui era stata emessa la sentenza di questa Corte n. 81 del 2014, e ha sostenuto che tale circostanza influisce sull'ammissibilità delle questioni, perché secondo il giudice *a quo* sarebbe proprio il mutamento della giurisprudenza a giustificare una nuova rimessione della questione.

Inoltre secondo l'Avvocatura dello Stato, in relazione ai reati omissivi propri, sarebbe «sempre ammissibile una indagine sull'effettiva e consapevole volontà dell'imputato, sul quale grava il relativo onere probatorio, di omettere la prescritta comunicazione». L'assenza di «alcuna informazione in ordine a tale profilo» determinerebbe «il difetto di rilevanza della questione di costituzionalità o, comunque, la carenza di adeguata motivazione sul punto».

In ogni caso le questioni sarebbero «manifestamente infondate o infondate». Esse risentirebbero della errata individuazione della finalità perseguita dal legislatore mediante la prescrizione dell'obbligo informativo.

Questo obbligo avrebbe una funzione «anticrimine», nell'ambito di un articolato sistema di contrasto della criminalità organizzata caratterizzato dall'utilizzazione di «strumenti di tipo patrimoniale».

La comunicazione prescritta dall'art. 30 della legge n. 646 del 1982 e dall'art. 80 del d.lgs. n. 159 del 2011 avrebbe una funzione strumentale rispetto ai controlli periodici previsti dalla stessa normativa di prevenzione, intesi a verificare che non perduri il collegamento dell'interessato con la criminalità organizzata. Tale comunicazione avrebbe dunque una «finalità di ordine pubblico», iscrivendosi tra i meccanismi di contrasto del fenomeno associativo criminale di stampo mafioso.

L'omessa comunicazione di variazioni patrimoniali effettuate «mediante atti soggetti a pubblicità» non sarebbe inoffensiva, in quanto la verifica sistematica ed analitica da parte della Guardia di Finanza, obiettivo perseguito dalla norma, non potrebbe essere surrogata dalla semplice conoscibilità degli atti dispositivi patrimoniali (di incremento o decremento) compiuti in forma pubblica.

La trascrizione delle disposizioni patrimoniali dell'obbligato in pubblici registri non implicherebbe alcuna diretta comunicazione di tali atti alla polizia giudiziaria, e conferire rilievo alla mera possibilità per la polizia di conoscere i mutamenti patrimoniali equivarrebbe a tradire la *ratio* della norma, sacrificando l'obiettivo di porre la Guardia di Finanza nelle condizioni di esercitare un effettivo controllo sulle operazioni patrimoniali delle persone pericolose.

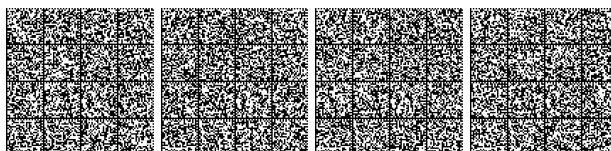
La mera consultabilità dei pubblici registri sarebbe inidonea ad assicurare il controllo perseguito dalla norma, specie se si considera che l'art. 30 della legge n. 646 del 1982 contiene due distinti obblighi di comunicazione al nucleo di polizia tributaria, la cui omissione è sanzionata dal successivo art. 31. Il primo obbligo attiene alle variazioni nell'entità e nella composizione del patrimonio, concernenti elementi di valore non inferiore a 10.329,14 euro, da comunicare entro trenta giorni dal fatto, mentre il secondo riguarda le variazioni intervenute nell'anno precedente, da comunicare entro il 31 gennaio di ciascun anno, che raggiungano complessivamente nell'anno solare il valore sopraindicato.

Inoltre, accogliendo la tesi del giudice rimettente, la finalità perseguita dalla norma incriminatrice, che sarebbe non solo di consentire all'amministrazione finanziaria di conoscere il dato sensibile con assoluta immediatezza, ma anche quella di rendere obbligatoria per la polizia tributaria una verifica altrimenti solo eventuale, «sarebbe evidentemente del tutto frustrata».

La scelta di sanzionare l'omessa comunicazione delle operazioni patrimoniali in esame sarebbe espressione dell'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nell'identificare i beni giuridici da tutelare e le più opportune linee di strategia di repressione degli illeciti, discrezionalità esercitata nel caso in esame con scelte non irragionevoli e coerenti con lo scopo di salvaguardia dell'ordine pubblico perseguito dalla norma incriminatrice.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 15 luglio 2015 (r.o. n. 292 del 2015), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Palermo, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, della legge 13 settembre 1982, n. 646 (Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia), «nella parte in cui si riferisce anche alle variazioni patrimoniali compiute con atti pubblici dei quali è prevista la trascrizione nei registri immobiliari e la registrazione a fini fiscali», e dell'art. 76, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), «nella parte in cui si riferisce anche alle variazioni patrimoniali compiute con atti pubblici dei quali è prevista la trascrizione nei registri immobiliari e la registrazione a fini fiscali».



Ad avviso del giudice rimettente, la disciplina censurata violerebbe l'art. 3 Cost., determinando una «irragionevole disparità di trattamento in danno dei soggetti tenuti alla comunicazione ai sensi dell'art. 30 della legge 13 settembre 1982, n. 646». Sarebbe anche violato l'art. 13, primo comma, Cost., essendo previsto «un sacrificio del bene fondamentale della libertà personale in assenza di un'offesa ad altro bene giuridico». Inoltre la norma denunciata si porrebbe in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost., configurando come reato, «per coloro che sono gravati da determinati precedenti giudiziari, fatti non offensivi di alcun bene che per la generalità dei soggetti non solo non costituiscono illecito ma sono anzi tutelati dall'ordinamento, finendo pertanto per punire la mera disubbidienza, in contrasto con la funzione propria della pena e con il distinto ruolo di essa rispetto a quello della misura di sicurezza». Infine sarebbe configurabile la violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto, «essendo la percezione dell'antigiuridicità del proprio comportamento presupposto della rieducazione del condannato, con la punizione di mere violazioni di doveri, non offensive di alcun bene, come avviene nei casi in questione, la previsione si pone in contrasto con la funzione rieducativa della pena».

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, dato che precedenti pronunce di questa Corte avrebbero scrutinato a più riprese, sia la norma precettiva (art. 30 della legge n. 646 del 1982), sia quella sanzionatoria (art. 31 della medesima legge), dichiarando la «manifesta infondatezza delle questioni, sul rilievo che le citate previsioni normative costituiscono esercizio, non manifestamente arbitrario o irragionevole, dell'ampia discrezionalità spettante al legislatore in tema di configurazione degli illeciti penali e di determinazione delle relative sanzioni».

L'eccezione di inammissibilità è priva di fondamento. Infatti le precedenti pronunce di manifesta infondatezza, evocate dall'Avvocatura generale (ordinanze n. 362 e n. 143 del 2002, n. 442 del 2001), come anche quella più recente di inammissibilità (sentenza n. 81 del 2014), non comportano alcun effetto impeditivo nei confronti di successive censure, pure analoghe, relative alla stessa norma.

Esiste una preclusione solo nel caso della riproposizione della stessa questione nel corso del medesimo giudizio (al riguardo, tra le altre, sentenze n. 113 del 2011, n. 477 del 2002, n. 225 del 1994 e n. 257 del 1991), e questo nel caso in esame non è avvenuto.

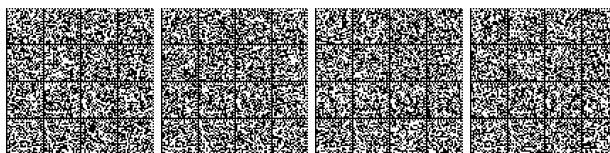
3.- Con un'altra eccezione l'Avvocatura generale dello Stato ha sostenuto che le questioni sollevate sono inammissibili perché, pur richiedendo la giurisprudenza della Corte di cassazione un'indagine sull'effettiva e consapevole volontà dell'imputato di omettere la prescritta comunicazione, il giudice *a quo* non avrebbe fornito «alcuna informazione» al riguardo.

Anche questa eccezione è priva di fondamento.

Il reato oggetto delle questioni di costituzionalità è caratterizzato, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, dal dolo generico, «il quale esige la semplice consapevolezza dei presupposti di fatto da cui sorge l'obbligo di comunicazione (qualità di condannato o di sottoposto a misura di prevenzione del soggetto obbligato, superamento della soglia di rilevanza dell'operazione), senza che l'inadempiente debba essere animato dallo specifico scopo di occultare alla polizia tributaria le informazioni che vengono in rilievo» (sentenza n. 81 del 2014), e il giudice rimettente, nell'affermare che non erano «contestat[i]» ed erano comunque ampiamente provati dagli atti del processo gli elementi costitutivi del reato, ha implicitamente, ma in modo chiaro, dato ragione anche dell'esistenza dell'elemento psicologico.

4.- Nel merito le questioni non sono fondate.

5.- L'art. 30 della legge n. 646 del 1982, nel testo novellato dall'art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia), prevede che le persone condannate con sentenza definitiva per delitti di criminalità organizzata (art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale) o per trasferimento fraudolento di valori (art. 12-*quinq*ues, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, recante «Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1992, n. 356), ovvero sottoposte, con provvedimento definitivo, a misura di prevenzione personale ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), debbano comunicare al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale tutte le variazioni nell'entità e nella composizione del loro patrimonio concernenti elementi di valore non inferiore ad euro 10.329,14. La comunicazione va effettuata entro trenta giorni dal fatto, ovvero entro il 31 gennaio di ciascun anno per le variazioni dell'anno precedente che, sommate, risultino di valore non inferiore a detto importo (ciò, onde evitare elusioni del precetto tramite l'artificioso frazionamento delle operazioni). Questo obbligo dura dieci anni.



Il successivo art. 31 punisce l'omissione della comunicazione con la reclusione da due a sei anni e con la multa da 10.329 a 20.658 euro, stabilendo, altresì, che alla condanna segue la confisca obbligatoria (anche "per equivalente") dei beni acquistati e anche del corrispettivo dell'alienazione.

È da aggiungere che «la norma precettiva e quella sanzionatoria risultano ora trasfuse, rispettivamente, negli artt. 80 e 76, comma 7, del d.lgs. n. 159 del 2011, limitatamente alle persone sottoposte a misure di prevenzione. Le disposizioni della legge n. 646 del 1982 restano, dunque, in vigore per i soli condannati» (sentenza n. 81 del 2014).

Nonostante la pluralità delle disposizioni costituzionali poste a fondamento delle questioni sollevate, l'essenza delle censure si racchiude nella pretesa violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost.; gli altri parametri non richiedono un autonomo e distinto scrutinio, perché appaiono strettamente dipendenti dall'esito dell'esame compiuto alla stregua del principio di offensività.

Il bene giuridico protetto dall'art. 31, comma 1, della legge n. 646 del 1982 e dall'art. 76, comma 7, del d.lgs. n. 159 del 2011 è rappresentato dall'ordine pubblico, perché l'obbligo di comunicazione imposto tende, da un lato, «a garantire che il nucleo di polizia tributaria venga effettivamente e sollecitamente a conoscenza della variazione intervenuta nel patrimonio di soggetti di accertata pericolosità sociale (e non semplicemente che la possa conoscere, effettuando indagini di propria iniziativa); dall'altro, a rendere obbligatoria per l'amministrazione una verifica altrimenti solo eventuale» (sentenza n. 81 del 2014).

La questione si pone per un caso particolare che, rendendo problematica l'applicazione della previsione punitiva, ha dato luogo a più questioni di legittimità costituzionale. È il caso in cui la variazione patrimoniale non comunicata alla polizia tributaria deriva da un'operazione soggetta a forme di pubblicità legale, e che, anche per il rigoroso trattamento sanzionatorio, presenta, come questa Corte ha già rilevato, «un indubbio profilo di criticità» (sentenza n. 81 del 2014).

Secondo il giudice rimettente un caso del genere sarebbe sostanzialmente inoffensivo, e non meriterebbe alcuna punizione. A suo avviso, quando le variazioni patrimoniali dipendono da atti soggetti a pubblicità legale «non ci può essere offesa», perché, «per quanto riguarda le Autorità, la trascrizione e (anche) la registrazione determinano la conoscenza effettiva del negozio giuridico che ne forma oggetto, sicché tali Autorità, a seguito di detti adempimenti, acquisiscono effettivamente e concretamente notizia delle variazioni patrimoniali».

Lo stesso giudice rimettente riconosce che queste «Autorità» sono diverse da quella (nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale) che deve ricevere la comunicazione prescritta dall'art. 30 della legge n. 646 del 1982, ma ritiene che ciò non possa dare luogo a una «rilevante offesa», idonea a giustificare il sacrificio della libertà personale di colui che ha omesso la comunicazione.

Questa tesi non può essere condivisa.

Nel sistema congegnato dal legislatore con gli artt. 30 e 31 della legge n. 646 del 1982, al contrario di quanto ha sostenuto il giudice rimettente, la mancanza della comunicazione della variazione patrimoniale al nucleo di polizia tributaria che ne è destinatario risulta tutt'altro che priva di offensività.

La giurisprudenza della Corte di cassazione ha infatti più volte negato rilevanza, ai fini del perfezionamento del reato, alla veste pubblica o meno che abbia assunto l'atto dispositivo del soggetto obbligato alla comunicazione, in quanto scopo della norma incriminatrice è quello di permettere l'esercizio di un controllo patrimoniale penetrante e analitico della polizia tributaria «nei confronti di persone ritenute particolarmente pericolose onde accertare per tempo se le variazioni patrimoniali dipendano o meno dall'eventuale svolgimento di attività illecite» (Corte di cassazione, sezione quinta, sentenza 3 dicembre 2015, n. 13077/2016). Per raggiungere questo scopo occorre un monitoraggio costante sui beni delle persone pericolose gravate dal legislatore dell'obbligo in questione; monitoraggio che non può essere assicurato dalla registrazione e dalla trascrizione degli atti che determinano le variazioni patrimoniali.

Queste forme di pubblicità non implicano una diretta e immediata informazione del nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale della persona obbligata alla comunicazione, e quindi non mettono la polizia tributaria competente in condizione di conoscere tempestivamente le variazioni sospette. Né può porsi a carico di questa un onere di consultazione permanente di tutti i pubblici registri, per acquisire direttamente quelle notizie che avrebbero dovuto esserle comunicate (Corte di cassazione, sezione quinta, sentenza 3 dicembre 2015, n. 13077/2016; sezione sesta, sentenza 30 ottobre 2014, n. 24874/2015).



Perciò non è priva di rilevanza l'«Autorità» che riceve la notizia, in quanto solo la comunicazione al nucleo di polizia tributaria indicato nell'art. 30 della legge n. 646 del 1982 e nell'art. 80, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011 assicura la conoscenza tempestiva e reale dei mutamenti dello stato patrimoniale di tali persone, consentendo immediatamente gli opportuni accertamenti. Obiettivo questo che non potrebbe essere raggiunto se dovesse essere la polizia tributaria ad assumere di propria iniziativa le informazioni attraverso la consultazione dei pubblici registri.

Una volta riconosciuta l'offensività "in astratto" dell'omissione, rimangono, come si è detto, privi di autonomo rilievo gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale, dedotti con riferimento ai parametri di cui agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, terzo comma, Cost., in collegamento con la pretesa mancanza di offensività.

Sempre che non si possa escludere il dolo (ordinanze n. 362 e n. 143 del 2002, n. 442 del 2001), spetta poi al giudice comune il compito di allineare il fatto oggetto del giudizio al canone dell'offensività "in concreto", in quanto compete a questo giudice verificare se la singola condotta, rappresentata nel caso in esame dalla omessa comunicazione, risulta assolutamente inidonea, avuto riguardo alla *ratio* della norma incriminatrice, a porre in pericolo il bene giuridico protetto e dunque, in concreto, inoffensiva, escludendone in tal caso la punibilità (sentenze n. 109 del 2016, n. 139 del 2014 e n. 225 del 2008).

6.- Va infine rilevato che è auspicabile l'introduzione, resa possibile dall'attuale sviluppo tecnologico, di un sistema automatico di comunicazione alla polizia tributaria degli atti, soggetti a pubblicità legale, che determinano variazioni nel patrimonio delle persone considerate pericolose per le condanne riportate o per l'assoggettamento a misure di prevenzione. In questo modo, per tali atti, potrebbe essere superata l'attuale regolamentazione, fonte, a un tempo, di ritardi nella conoscenza delle variazioni patrimoniali e di gravose responsabilità penali, che, come questa Corte ha già messo in evidenza (sentenza n. 81 del 2014), danno luogo a «un indubbio profilo di criticità del paradigma punitivo», al quale il legislatore dovrebbe porre rimedio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, della legge 13 settembre 1982, n. 646 (Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia), «nella parte in cui si riferisce anche alle variazioni patrimoniali compiute con atti pubblici dei quali è prevista la trascrizione nei registri immobiliari e la registrazione a fini fiscali», e dell'art. 76, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), «nella parte in cui si riferisce anche alle variazioni patrimoniali compiute con atti pubblici dei quali è prevista la trascrizione nei registri immobiliari e la registrazione a fini fiscali», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Palermo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 100

Ordinanza 22 marzo - 10 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Disposizioni varie in materia forestale (piano forestale ambientale regionale, viabilità, trasformazione boschiva e interventi selvicolturali, comitato territoriale).

- Legge della Regione autonoma Sardegna 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna), artt. 6, comma 4, 8, comma 3, 19, comma 2, e 44, comma 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

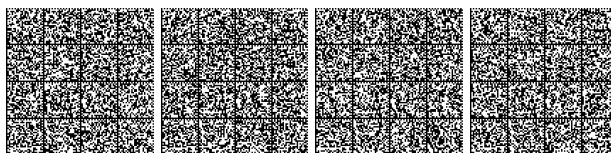
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 4, 8, comma 3, 19, comma 2, e 44, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-30 giugno 2016, depositato in cancelleria il 5 luglio 2016 ed iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2016.

Uditi nell'udienza pubblica del 22 marzo 2017 il Presidente Giorgio Lattanzi e il Giudice relatore Giulio Prosperetti, e sentito l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 27-30 giugno 2016 e depositato in cancelleria il 5 luglio 2016 (reg. ric. n. 38 del 2016), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 6, comma 4, 8, comma 3, 19, comma 2, e 44, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, della Costituzione;

che, in particolare, l'art. 6, comma 4, della predetta legge reg. Sardegna n. 8 del 2016, nel disciplinare il Piano forestale ambientale regionale, disponeva, rispetto agli strumenti di pianificazione del territorio previsti dalla legge statale, che esso dovesse essere «coerente» con il Piano di assetto idrogeologico, di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo) e al decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180 (Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri fransivi nella regione Campania), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, e «coordinato» con il Piano paesaggistico regionale, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137);



che l'art. 8, comma 3, della predetta legge reg. Sardegna n. 8 del 2016 assoggettava a procedimento autorizzatorio semplificato la viabilità forestale;

che l'art. 19, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016 autorizzava l'avvio di interventi selvicolturali di modifica delle aree boschive, prescindendo dall'autorizzazione, richiesta, ai sensi del successivo comma 6, solo nel caso di interventi di trasformazione del bosco;

che, infine, l'art. 44, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016, nell'istituire un Comitato territoriale, con funzioni consultive e propositive, a cui partecipano l'Assessore regionale all'ambiente e quattro rappresentanti delle autonomie locali, scelti tra i sindaci in carica nei comuni che includono terreni amministrati dall'Agenzia forestale, prevedeva che i componenti del Comitato avessero diritto ad un gettone di presenza omnicomprendente;

che la Regione Sardegna non si è costituita in giudizio.

Considerato che, nelle more del giudizio, con legge 29 giugno 2016, n. 16, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna)», la Regione autonoma Sardegna ha modificato, nel senso indicato dal Governo, le impugnate previsioni della legge della Regione autonoma Sardegna 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna);

che, con atto spedito per la notifica a mezzo del servizio postale alla Regione Sardegna il 7 marzo 2017 e depositato il 13 marzo 2017, l'Avvocatura generale dello Stato, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 3 marzo 2017, ha dichiarato di rinunciare al ricorso;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (da ultimo, ordinanze n. 27 e n. 137 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2017.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 101

Ordinanza 4 aprile - 10 maggio 2017

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Immunità parlamentare - Procedimento penale a carico di un senatore - Conflitto sollevato dal Tribunale ordinario di Bergamo.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015 (Doc. IV-ter, n. 4).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Roberto Calderoli nei confronti dell'onorevole Cécile Kashetu Kyenge, promosso dal Tribunale ordinario di Bergamo, con ordinanza-ricorso notificata il 27 giugno 2016, depositata in cancelleria il 28 giugno 2016 ed iscritta al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2016, fase di merito.

Visti l'atto di costituzione del Senato della Repubblica e l'atto d'intervento di Roberto Calderoli, fuori termine; udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2017 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per Roberto Calderoli e Francesco Saverio Bertolini per il Senato della Repubblica.

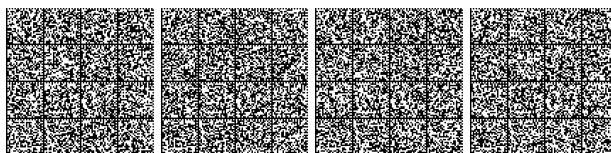
Ritenuto che, con ordinanza-ricorso depositata il 29 gennaio 2016 (d'ora in avanti: ricorso), il Tribunale ordinario di Bergamo ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica di affermare, con deliberazione del 16 settembre 2015 (atti Senato, Doc. IV-ter, n. 4), che le dichiarazioni rese dal senatore Roberto Calderoli nei confronti dell'onorevole Cécile Kashetu Kyenge, all'epoca dei fatti Ministro per l'integrazione, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, come tali insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, e di annullare conseguentemente la predetta deliberazione del Senato della Repubblica;

che il conflitto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con l'ordinanza n. 139 del 2016;

che, a seguito di essa, il Tribunale ordinario di Bergamo ha notificato il ricorso e l'ordinanza al Senato della Repubblica il 27 giugno 2016 ed il successivo 28 giugno ha depositato tali atti con la prova dell'avvenuta notificazione;

che, in questa fase del giudizio, si è costituito, l'11 agosto 2016, il Senato della Repubblica, chiedendo che il ricorso sia dichiarato improcedibile;

che, infatti, il resistente rileva che il ricorso e l'ordinanza gli sono stati notificati a mezzo della polizia giudiziaria e, dunque, tramite un soggetto che sarebbe totalmente privo del potere di procedere alle notificazioni degli atti in materia civile, le cui forme si applicano nei procedimenti dinanzi la Corte costituzionale;



che, secondo la giurisprudenza di legittimità richiamata dal Senato della Repubblica, «l'ufficiale di P.G. è assolutamente incompetente a compiere notifiche di atti processuali civili e, ove vi provveda, non ha né veste né poteri diversi da quelli di un qualsiasi privato cittadino che si arroghi la medesima funzione» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 17 marzo 2004, n. 5392);

che, pertanto, detta notifica dovrebbe ritenersi non già nulla, ma radicalmente inesistente, e in quanto tale non sanabile tramite la sua rinnovazione in forma rituale;

che il vizio non sarebbe sanato neppure dalla costituzione in giudizio del resistente, che il Senato della Repubblica dichiara di aver effettuato al solo fine di eccepire l'inesistenza della notifica e senza accettare il contraddittorio nel merito;

che è intervenuto in giudizio, con atto depositato il 9 agosto 2016, il senatore Roberto Calderoli, il cui intervento è stato peraltro dichiarato inammissibile da questa Corte, perché tardivo, con ordinanza letta in udienza;

che il Senato della Repubblica ha altresì depositato memoria, insistendo per la dichiarazione di improcedibilità del ricorso anche alla luce della recente sentenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione 20 luglio 2016, n. 14916;

che in detta pronuncia, infatti, si afferma che il primo elemento affinché la notificazione possa essere riconosciuta come tale - e, dunque, essere ritenuta esistente - risiede nel fatto che la trasmissione dell'atto sia stata effettuata da un soggetto qualificato, dotato, in base alla legge, del potere di compiere detta attività: requisito che non sarebbe riscontrabile nel caso di specie;

che la pretesa del ricorrente di avvalersi della polizia giudiziaria in quanto giudice penale, d'altronde, sarebbe infondata, poiché nel conflitto di attribuzione il giudice dovrebbe dismettere le sue vesti e indossare quelle di parte, soggetta alle regole del processo costituzionale, che, nella specie, sono quelle delle notificazioni civili;

che, infine, il Senato della Repubblica formula, nella memoria, una ulteriore eccezione di improcedibilità, rilevando come il ricorrente abbia depositato due volte nella cancelleria della Corte costituzionale il ricorso notificato e l'ordinanza di ammissibilità: la prima volta in copia fotostatica, la seconda - a distanza di una settimana - in copia conforme;

che, pertanto, il giudizio si sarebbe instaurato già con il primo deposito, insanabilmente viziato, però, per la forma con la quale è stato effettuato.

Considerato che il Tribunale ordinario di Bergamo, dopo aver notificato al Senato della Repubblica, una prima volta, il ricorso e l'ordinanza di ammissibilità del conflitto di attribuzione in copia fotostatica, ha provveduto a notificare i medesimi atti in copia conforme in data 27 giugno 2016;

che tale seconda notificazione, l'unica ritualmente effettuata, è tempestiva, poiché intervenuta entro i sessanta giorni dalla comunicazione al Tribunale ricorrente, compiuta il 10 giugno 2016 dalla cancelleria di questa Corte, dell'ordinanza di ammissibilità del conflitto;

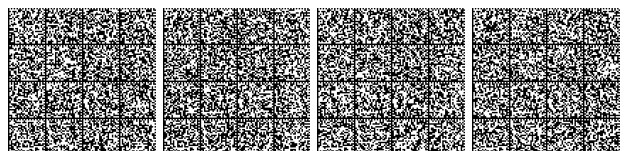
che parimente tempestivo è il deposito dei predetti atti con la prova dell'avvenuta notificazione, effettuato il successivo 28 giugno 2016;

che l'irritualità della prima notifica sotto il profilo dianzi indicato resta priva di rilevanza giuridica, in quanto il procedimento di notificazione è stato, comunque sia, tempestivamente rinnovato mediante la seconda notifica;

che, pertanto, l'eccezione formulata al riguardo dal Senato della Repubblica è infondata;

che il resistente eccepisce, altresì, richiamando la giurisprudenza di legittimità sul punto, l'inesistenza della notificazione in quanto effettuata per mezzo della polizia giudiziaria, con conseguente improcedibilità del presente conflitto;

che - in virtù del richiamo operato dall'art. 22, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alle norme, in quanto applicabili, del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, oggi disciplinata dal codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) - nel procedimento davanti a questa Corte, secondo il disposto dell'art. 39, comma 2, del menzionato codice, le notificazioni degli atti sono disciplinate dal codice di procedura civile e dalle leggi speciali concernenti la notificazione degli atti giudiziari in materia civile (sentenza n. 144 del 2015);



che la notificazione a mezzo della polizia giudiziaria esula dalle previsioni di detta normativa;

che il Tribunale ricorrente non poteva avvalersi di tale forma di notifica neppure in quanto giudice penale;

che, a prescindere dai ristretti limiti entro i quali il giudice penale può attualmente servirsi della polizia giudiziaria per le notificazioni, è dirimente il rilievo che nel giudizio per conflitto di attribuzione il potere giudiziario agisce come parte del processo costituzionale, in posizione di parità con gli altri poteri dello Stato confliggenti;

che, pertanto, in tale sede può avvalersi soltanto dei poteri che gli sono riconosciuti in qualità di parte, non potendo le disposizioni concernenti i giudizi costituzionali essere diversamente intese secondo che a proporre il (o a resistere *al*) conflitto di attribuzione sia il potere giudiziario o un altro potere dello Stato (sentenza n. 247 del 2004 e ordinanza n. 278 del 2004);

che - quanto alla natura del vizio della notificazione effettuata, in materia civile, per mezzo di polizia giudiziaria - nella giurisprudenza di legittimità, oltre all'orientamento richiamato dal resistente, se ne rinviene un altro, più recente - sia pure specificamente riferito alla materia fallimentare (la cui disciplina non annovera, peraltro, previsioni speciali in tema di organi delle notificazioni) - secondo il quale detta notifica è nulla e non inesistente (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 31 agosto 2016, n. 17444; 5 ottobre 2015, n. 19797 e 29 ottobre 2010, n. 22151);

che, inoltre, di recente le sezioni unite civili della Corte di cassazione (sentenze 20 luglio 2016, n. 14916 e n. 14917) sono tornate sulla distinzione, di origine giurisprudenziale, tra nullità e inesistenza della notificazione, adottando una lettura restrittiva di quest'ultima figura;

che, secondo le indicazioni delle sezioni unite, l'inesistenza è ravvisabile, «oltre che in caso di totale mancanza materiale dell'atto, nelle sole ipotesi in cui venga posta in essere un'attività priva degli elementi costitutivi essenziali idonei a rendere riconoscibile un atto qualificabile come notificazione, ricadendo ogni altra ipotesi di difformità dal modello legale nella categoria della nullità»;

che tali elementi consistono: «a) nell'attività di trasmissione, svolta da un soggetto qualificato, dotato, in base alla legge, della possibilità giuridica di compiere detta attività, in modo da poter ritenere esistente e individuabile il potere esercitato; b) nella fase di consegna, intesa in senso lato come raggiungimento di uno qualsiasi degli esiti positivi della notificazione previsti dall'ordinamento (in virtù dei quali, cioè, la stessa debba comunque considerarsi, *ex lege*, eseguita), restando, pertanto, esclusi soltanto i casi in cui l'atto venga restituito puramente e semplicemente al mittente, si da dover reputare la notificazione meramente tentata ma non compiuta, cioè, in definitiva, omessa»;

che, in tale quadro, tenuto conto anche della natura del giudizio per conflitto di attribuzione e degli interessi che in esso vengono fatti valere, si deve ritenere che - contrariamente a quanto sostenuto dal Senato della Repubblica - la notificazione di cui si discute sia nulla e non già inesistente, in quanto attuata con modalità non totalmente avulse dal modello legale contemplato dall'ordinamento, con conseguente sanabilità del vizio;

che, infatti, sebbene in campo diverso da quello civile, la polizia giudiziaria è, comunque sia, soggetto qualificato e dotato in base alla legge - in particolare, la legge processuale penale (artt. 148 e 151 del codice di procedura penale) - della possibilità giuridica di compiere l'attività di notificazione;

che, inoltre, nel caso di specie la notificazione ha avuto esito positivo, tanto che il Senato della Repubblica, nella seduta del 28 luglio 2016, ha approvato le conclusioni della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari in senso favorevole alla costituzione in giudizio, poi in effetti avvenuta;

che, peraltro, la peculiarità e la novità della questione processuale in esame hanno fatto sì che la costituzione in giudizio del Senato della Repubblica sia stata effettuata al solo fine di eccepire l'asserita inesistenza della notificazione, senza affrontare il merito del conflitto;

che, a fronte di ciò e al fine di una corretta instaurazione del contraddittorio, è dunque opportuno disporre la rinnovazione della notificazione del ricorso e della ordinanza di ammissibilità del conflitto.



PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone:

a) che la cancelleria della Corte costituzionale dia immediata comunicazione della presente ordinanza al Tribunale ordinario di Bergamo;

b) che il ricorso, l'ordinanza n. 139 del 2016 di ammissibilità del conflitto nonché la presente ordinanza siano notificati, a cura del ricorrente, al Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:
ordinanza letta all'udienza del 4 aprile 2017

ORDINANZA

Ritenuto che è intervenuto nel giudizio, con atto depositato il 9 agosto 2016, il sen. Roberto Calderoli, il quale ha sostenuto che dovrebbe poter accedere al giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato non solo il soggetto che ritiene di essere stato leso dalla condotta controversa, ma anche il soggetto al quale la condotta stessa è ascritta;

che, con memoria del 10 marzo 2017, l'interveniente ha contestato, altresì, l'applicabilità, nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, dell'art. 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in base al quale il deposito dell'atto di intervento risulterebbe tardivo;

che, secondo la difesa del sen. Calderoli, il termine per l'intervento dovrebbe essere quello previsto dall'art. 10 o dall'art. 24 delle medesime norme integrative, o, in subordine, quello stabilito dagli artt. 28, comma 2, e 50, comma 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104;

che, in via di ulteriore subordine, l'interveniente chiede di essere rimesso in termini per errore scusabile ai sensi dell'art. 37 del citato decreto legislativo.

Considerato che l'art. 24 delle norme integrative, nel disciplinare il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, rinvia espressamente all'art. 4 delle medesime norme integrative;

che, pertanto, anche in detto giudizio l'atto di intervento deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'atto introduttivo: termine che, per costante giurisprudenza di questa Corte, ha natura perentoria;

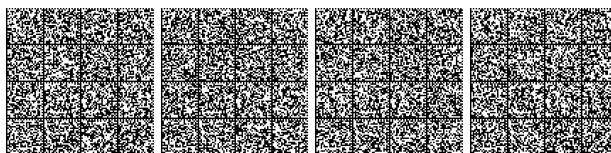
che neppure sussistono i presupposti per la remissione in termini richiesta dall'interveniente.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento del sen. Roberto Calderoli.

F.to: Paolo Grossi, *Presidente*

T_170101



N. 102

Ordinanza 12 aprile - 10 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto - Condizioni per l'accesso al "patteggiamento".

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 13, comma 2-*bis*, aggiunto dall'art. 2, comma 36-*vicies* *semel*, lettera *m*), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

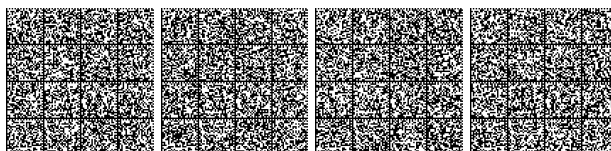
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), aggiunto dall'art. 2, comma 36-*vicies* *semel*, lettera *m*), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148, promosso dal Tribunale ordinario di Treviso nel procedimento penale a carico di F. M. con ordinanza del 20 gennaio 2015, iscritta al n. 160 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 12 aprile 2017 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto che, con ordinanza del 20 gennaio 2015, il Tribunale ordinario di Treviso ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), aggiunto dall'art. 2, comma 36-*vicies* *semel*, lettera *m*), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148, in forza del quale, per i delitti di cui al medesimo decreto legislativo, l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale può essere chiesta dalle parti solo qualora ricorra l'attenuante prevista dai commi 1 e 2 dello stesso art. 13, ossia solo nel caso di estinzione, mediante pagamento, dei debiti tributari relativi ai fatti costitutivi dei predetti delitti - comprensivi delle sanzioni amministrative - prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado;



che il giudice *a quo* premette di essere investito del processo penale nei confronti di una persona imputata del delitto di cui all'art. 10-ter del d.lgs. n. 74 del 2000, per aver omesso di versare, quale legale rappresentante di una società a responsabilità limitata in liquidazione, l'imposta sul valore aggiunto (IVA) risultante dalle dichiarazioni relative agli anni 2010 e 2011, per un importo, rispettivamente, di euro 1.189.322 e di euro 510.904;

che il difensore, munito di procura speciale, aveva chiesto in udienza l'ammissione dell'imputato al "patteggiamento", con applicazione della pena finale di quattro mesi di reclusione, da convertire in euro 30.000 di multa ai sensi dell'art. 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale): pena così determinata per effetto del riconoscimento della continuazione con precedenti fatti di omesso versamento dell'IVA già giudicati;

che il pubblico ministero aveva negato, peraltro, il consenso, in ragione dell'inammissibilità dell'istanza ai sensi dell'art. 13, comma 2-bis, del d.lgs. n. 74 del 2000, non essendo intervenuto il pagamento del debito tributario;

che il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale della citata disposizione;

che, ad avviso del rimettente, le questioni sarebbero rilevanti, essendo la norma impugnata applicabile nel giudizio *a quo*;

che i reati per cui si procede risultano, infatti, consumati il 27 dicembre 2011 e il 27 dicembre 2012: dunque, in data successiva a quella a partire dalla quale la norma censurata trova applicazione (17 settembre 2011), con la conseguenza che solo nel caso in cui la norma fosse dichiarata costituzionalmente illegittima l'imputato potrebbe fruire del rito alternativo;

che quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che la norma denunciata violi l'art. 3 Cost. sotto un duplice profilo;

che la disposizione determinerebbe, in primo luogo, una ingiustificata disparità di trattamento fra gli imputati dei reati tributari, in relazione sia alla loro capacità economica sia al loro ruolo all'interno della società rappresentata;

che la maggiore o minore disponibilità economica dell'imputato, e la conseguente possibilità o impossibilità materiale di estinguere il debito tributario, finirebbero, infatti, per incidere sulla misura della pena applicata e sul regime degli effetti penali del reato commesso, creando così una discriminazione tra soggetti abbienti e non abbienti;

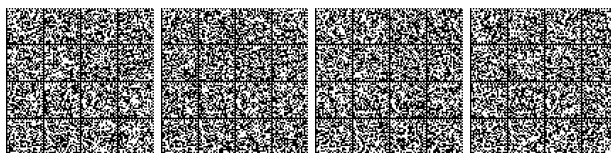
che anche la posizione dell'imputato all'interno dell'ente rappresentato diverrebbe, peraltro, un fattore discriminante: chi è stato legale rappresentante di una società, ma non lo è più, o lo è stato di una società fallita o ammessa alla procedura di concordato preventivo, non avrebbe, infatti, alcuna possibilità di provvedere al pagamento del debito tributario tramite le risorse societarie, diversamente da chi abbia ancora il potere di rappresentanza della società;

che, in secondo luogo, gli imputati dei reati tributari verrebbero assoggettati ad un trattamento irragionevolmente deteriore rispetto a quello riservato agli imputati di altri reati, anche di maggiore gravità e commessi in danno dello Stato o di altri enti pubblici, quali la truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-bis del codice penale), la malversazione a danno dello Stato (art. 316-bis cod. pen.) e l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-ter cod. pen.): reati in rapporto ai quali l'accesso al rito alternativo non incontra analoghi ostacoli;

che risulterebbe violato, altresì, l'art. 24 Cost., in ragione della discriminazione degli imputati dei reati tributari che versino in condizioni di non abbienza, ai quali verrebbe impedito l'esercizio di scelte processuali idonee a determinare risultati più favorevoli;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

Considerato che il Tribunale ordinario di Treviso dubita, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2-bis, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), aggiunto dall'art. 2, comma 36-vicies semel, lettera m), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148, il quale stabilisce che, per i delitti di cui al medesimo decreto legislativo, le parti possono accedere al "patteggiamento" solo ove ricorra l'attenuante prevista dai commi 1 e 2 dello stesso art. 13, e, cioè, solo se i debiti tributari relativi ai fatti costitutivi dei predetti delitti - comprensivi delle sanzioni amministrative - siano stati estinti, mediante pagamento, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado;



che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuto il decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), che ha apportato un ampio complesso di modifiche al sistema sanzionatorio tributario, tanto penale quanto amministrativo;

che l'art. 11 del citato decreto legislativo ha riscritto integralmente l'art. 13 del d.lgs. n. 74 del 2000, il quale risulta attualmente dedicato alla disciplina dei casi nei quali il pagamento del debito tributario, già configurato come circostanza attenuante speciale, assurge a causa di non punibilità;

che la disposizione limitativa dell'accesso al "patteggiamento" è stata, quindi, trasferita nel comma 2 del nuovo art. 13-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, aggiunto dall'art. 12 del d.lgs. n. 158 del 2015;

che la nuova disposizione non è, peraltro, identica alla precedente, sottoposta a scrutinio dal rimettente: così come non lo è la disciplina, richiamata da detta disposizione, relativa alla circostanza attenuante speciale del risarcimento del danno, ora dislocata nel comma 1 del citato art. 13-*bis* (disciplina che assume un carattere residuale rispetto alle ipotesi nelle quali il pagamento del debito tributario esclude in radice la punibilità del fatto);

che le due discipline - vecchia e nuova - differiscono tra loro sotto plurimi profili: spetta, pertanto, al rimettente verificare se, e in quale misura, lo *ius superveniens* incida sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni formulate;

che, a tali fini - conformemente a quanto già deciso da questa Corte in rapporto ad analoghe questioni (ordinanza n. 225 del 2015) - va, dunque, disposta la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Treviso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 103

Sentenza 21 febbraio - 11 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di enti locali (impignorabilità delle somme destinate alla realizzazione di opere pubbliche delegate dalla Regione ad enti strumentali regionali, enti locali e loro consorzi ed unioni), usi civici (sclassificazione dei beni civici), bilancio e contabilità pubblica (esenzione per i piccoli Comuni dal regime sanzionatorio in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno).

- Legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016)», artt. 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, e 8, comma 13.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

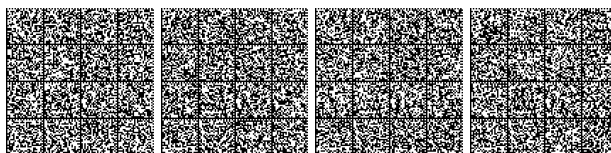
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, e 8, comma 13, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-16 giugno 2016, depositato in cancelleria il 21 giugno 2016 ed iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 13-16 giugno 2016 (iscritto al n. 34 del Reg. ric. dell'anno 2016) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, e 8, comma 13, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016 - 2018 (legge di stabilità 2016)» - pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione autonoma Sardegna del 13 aprile 2016, n. 18 - in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere *l* e *s*), e terzo comma - in relazione agli artt. 135, 142 e 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), ed all'art. 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)» - e 118 della Costituzione.



1.1.- Anzitutto, il ricorrente censura l'art. 1, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016, in quanto, disponendo l'applicazione dell'art. 159, commi 1, 3 e 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), agli enti strumentali della Regione, alle unioni di comuni, ai consorzi industriali provinciali ed ai consorzi di bonifica relativamente ai fondi messi a disposizione da parte dello Stato, della Regione e dell'Unione europea, estenderebbe la portata soggettiva ed oggettiva del regime di limitazione delle procedure di esecuzione e quindi di soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori. In tal modo la norma eccederebbe dalla competenza regionale, incidendo in materie - «norme processuali» ed «ordinamento civile» - riservate al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., così come questa Corte avrebbe già avuto modo di affermare (si cita la sentenza n. 273 del 2012).

1.2.- In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016. In particolare, il ricorrente sostiene che il comma 24 prevederebbe una riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni di uso civico; il comma 25 inserirebbe un'ulteriore ipotesi in cui consentirla ed i commi 26 e 27 provvederebbero direttamente alla sclassificazione di alcuni beni di uso civico, sottraendoli al relativo regime. Tali disposizioni contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e con gli artt. 135, 142 e 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), con cui il legislatore statale avrebbe esercitato la propria competenza esclusiva in materia. In particolare, l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004 - che disciplina il piano paesaggistico la cui elaborazione è affidata, dall'art. 135 del medesimo decreto, congiuntamente a Stato e Regione - prevede al comma 1, lettera *c*), che esso debba comprendere la «ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione». Tra le aree interessate dal richiamato art. 142, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 rientrano quelle «assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (lettera *h*). Con le norme censurate la Regione autonoma Sardegna sarebbe intervenuta unilateralmente anziché attraverso la pianificazione condivisa, senza che al riguardo possa soccorrere la competenza legislativa regionale in materia - si tratterebbe di quella sugli usi civici riconosciuta dall'art. 3, primo comma, lettera *n*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) - atteso che essa incontra il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica quali le evocate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, così come già affermato da questa Corte (si cita la sentenza n. 210 del 2014). Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., nonché dell'art. 118 Cost. per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione, stante la «connessione indissolubile tra materie di diversa attribuzione».

1.3.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 8, comma 13, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016, in quanto la norma prevederebbe, per i piccoli Comuni sardi, l'esenzione dal regime sanzionatorio correlato al mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2015. La disposizione esorbiterebbe dalla competenza prevista dall'art. 3, lettera *b*), dello statuto reg. Sardegna in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» e si porrebbe in contrasto con l'art. 31, comma 26, della legge n. 183 del 2011, espressione di un principio riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- La Regione autonoma Sardegna non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, e 8, comma 13, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016 - 2018 (legge di stabilità 2016)», in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere *l*) e *s*), terzo comma - in relazione agli artt. 135, 142 e 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), ed all'art. 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)» - e 118 della Costituzione.



Anzitutto, il ricorrente censura l'art. 1, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 in quanto, disponendo l'applicazione dell'art. 159, commi 1, 3 e 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), agli enti strumentali della regione, alle unioni di comuni, ai consorzi industriali provinciali ed ai consorzi di bonifica relativamente ai fondi messi a disposizione da parte dello Stato, della regione e dell'Unione europea, estenderebbe la portata soggettiva ed oggettiva del regime di limitazione delle procedure di esecuzione e quindi di soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori previsto dalla normativa statale, incidendo in materie - «norme processuali» ed «ordinamento civile» - riservate al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, della citata legge regionale. In particolare, il ricorrente sostiene che il comma 24 prevederebbe una riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni di uso civico prevista dall'art. 18-bis della legge della Regione autonoma Sardegna 14 marzo 1994, n. 12 (Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda); il comma 25 inserirebbe un'ulteriore ipotesi in cui consentirla ed i commi 26 e 27 provvederebbero direttamente alla sclassificazione di alcuni beni di uso civico, sottraendoli al relativo regime. Tali disposizioni contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e con gli artt. 135, 142 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che prevedono l'elaborazione congiunta tra Stato e regione del piano paesaggistico e dispongono che esso comprenda anche «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici». Con le norme censurate la Regione autonoma Sardegna sarebbe intervenuta unilateralmente anziché attraverso la pianificazione condivisa, senza che al riguardo possa soccorrere la competenza legislativa regionale in materia di usi civici, atteso che essa incontra il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, quali sarebbero le evocate disposizioni legislative statali. Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché dell'art. 118 Cost., per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione.

I commi 26 e 27 dell'art. 4, individuando - attraverso i dati catastali - alcuni terreni di cui disporre la sclassificazione, sarebbero inficiati dal medesimo vizio dei commi precedenti ed inoltre, per effetto del loro carattere di norme provvedimentali, sottrarrebbero «risorse alla collettività che ne è proprietaria», interferendo contemporaneamente sulla tutela del paesaggio, «materia assegnata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato».

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 8, comma 13, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016, in quanto la norma prevederebbe, per i piccoli comuni sardi, l'esenzione dal regime sanzionatorio correlato al mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2015. La disposizione esorbiterebbe dalla competenza statutaria in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» e si porrebbe in contrasto con l'art. 31, comma 26, della legge n. 183 del 2011, espressione di un principio riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- L'art. 1, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 viene denunciato per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e non per violazione di un parametro statutario.

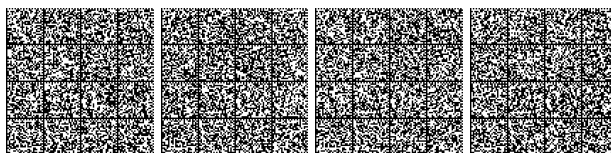
Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto» (*ex plurimis*, sentenza n. 252 del 2016).

Tuttavia, questa Corte ha altresì chiarito che «il ricorrente ben può dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012)» (sentenza n. 151 del 2015).

Nella fattispecie, il contenuto della norma censurata - eminentemente privatistico e processuale, come meglio risulterà in prosieguo - nonché la natura del parametro evocato - «ordinamento civile» e «norme processuali» - escludono in maniera evidente di per sé l'utilità di uno scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie (similmente, sentenza n. 391 del 2006).

2.1- Tanto premesso, nel merito la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 è fondata.

La disposizione, nel prevedere che siano applicate agli enti strumentali della regione, alle unioni dei comuni, ai consorzi industriali provinciali e ai consorzi di bonifica le disposizioni dei commi 1, 3 e 4 dell'art. 159 del d.lgs. n. 267 del 2000, e successive modifiche e integrazioni, amplia la fattispecie normativa richiamata con riguardo ad una serie di enti pubblici e di situazioni oggettive in essa non ricompresi.



In sostanza, la norma censurata opera un'estensione oggettiva e soggettiva della disciplina dettata dal legislatore statale, consentendo di escludere dall'esecuzione forzata i fondi specificatamente destinati alla realizzazione di opere pubbliche delegate dalla regione messi a disposizione da parte dello Stato, della regione stessa o dell'Unione europea ad una serie di enti la cui elencazione eccede quella alla quale si riferisce l'art. 159 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Introducendo una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori dei suddetti enti ed assestando alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti con essi un regime sostanziale e processuale peculiare rispetto a quello ordinario altrimenti applicabile, l'art. 1, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 incide, dunque, nelle materie «ordinamento civile» e «norme processuali» di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenza n. 273 del 2012), onde la fondatezza della questione proposta.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato altresì l'art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, della medesima legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost., sotto il profilo della leale collaborazione.

Secondo il ricorrente, il comma 24, disponendo una riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni di uso civico prevista dall'art. 18-*bis* della legge reg. Sardegna n. 12 del 1994, ed il comma 25, inserendo un'ulteriore ipotesi di sclassificazione, contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e con gli artt. 135, 142 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, i quali sono espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale. Tale competenza, ricomprendendo la pianificazione e la tutela delle aree «assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (art. 142, comma 1, lettera h, del d.lgs. n. 42 del 2004), sarebbe invasa dalla Regione autonoma Sardegna e violata in relazione ai «principi fondamentali che sorreggono la materia della tutela del paesaggio». Ciò anche in relazione al profilo della pianificazione paesaggistica (viene in tal senso richiamato l'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale sarebbe norma di grande riforma economico-sociale).

I commi 26 e 27 dell'art. 4, individuando - attraverso i dati catastali - alcuni terreni di cui disporre la sclassificazione, sarebbero inficiati dal medesimo vizio dei commi precedenti ed inoltre, per effetto del loro carattere di norme provvedimentali, sottrarrebbero «risorse alla collettività che ne è proprietaria», interferendo contemporaneamente sulla tutela del paesaggio, «materia assegnata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato».

Le norme impuginate sarebbero altresì in contrasto con il principio di leale collaborazione, anche alla luce della sentenza n. 210 del 2014, perché il legislatore regionale avrebbe proceduto con modalità unilaterali preclusive della considerazione degli interessi sottesi alla competenza legislativa di cui lo Stato è titolare.

3.1.- Per la disamina della questione di legittimità costituzionale oggetto del giudizio è utile una sintetica ricostruzione dell'evoluzione storico-normativa che caratterizza la materia degli «usi civici e delle università agrarie». Come si chiarirà in prosieguo, queste espressioni individuano, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, fattispecie diverse di beni civici.

Le fonti legislative di riferimento per la definizione del presente giudizio sono essenzialmente: la legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R.D. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, e del R.D. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R.D. 22 maggio 1924, n. 751), ed il regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno), inerenti al regime giuridico dei beni civici; il d.lgs. n. 42 del 2004, afferente alla tutela paesaggistica ed ambientale; la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), la quale attribuisce alla Regione stessa, «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto [...] degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica [...] potestà legislativa [in materia di] usi civici» (art. 3, lettera n).

Nella richiamata normativa il sintagma «usi civici» è utilizzato in modo polisenso, onnicomprensivo dei fenomeni di titolarità e gestione di beni comuni da parte di una collettività organizzata e dei suoi componenti. Carattere comune di questi istituti giuridici (differenziati sul territorio nazionale: domini collettivi, regole, cussorge, ademprivi, etc.) è la gestione di alcuni beni in comune per finalità prevalentemente agro-silvo-pastorali, finalità che ebbero particolare rilevanza in passato nelle collettività rurali caratterizzate da un'ampia diffusione dell'economia di sussistenza.



Nel contesto storico contemporaneo la rilevanza socio-economica delle antiche utilizzazioni si è notevolmente ridotta, ma le leggi più recenti (decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, ed art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004) hanno stabilito che i caratteri morfologici, le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico ed il relativo regime giuridico sono meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione integra e incontaminata di questi patrimoni collettivi.

Il riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione - salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali - devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare. Detto principio si rinviene nell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, il quale stabilisce «[...] che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti [...]. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime».

La linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione: ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004. La pianificazione prevista da questi ultimi - a differenza del passato - riguarda l'intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni identificati dall'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 con la categoria a («terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente»).

Caratteristico dei beni d'uso civico è stato, ed è tuttora, il particolare regime di indisponibilità (art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927), che la giurisprudenza ha sempre considerato con il massimo rigore ermeneutico (*ex plurimis*, Cass., sezione seconda, 24 luglio 1963, n. 2062).

Mentre la legge n. 1766 del 1927 differenziava la destinazione delle terre d'uso civico prevedendo che le terre di categoria a fossero adibite a boschi e pascoli (artt. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927) e che quelle ascritte dall'art. 11 della medesima legge alla categoria b («terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria») fossero oggetto di ripartizione e cessione in enfiteusi (artt. 13 e seguenti della legge n. 1766 del 1927) a membri della comunità per l'esercizio dell'attività agricola, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno modificato l'orientamento del legislatore nel senso di una conservazione unitaria dei patrimoni nel loro complesso. In sostanza, sono venuti in evidenza diversi profili di interesse generale, in particolare quelli paesaggistici ed ambientali che hanno coinvolto l'intero patrimonio d'uso civico.

Questa evoluzione normativa si è manifestata prima con l'art. 1 del d.l. n. 312 del 1985, il quale ha sottoposto a vincolo paesaggistico, tra l'altro, «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (art. 82, quinto comma, lettera h, del d.lgs. n. 616 del 1977) e, poi, con l'art. 142, comma 1, lettera h) del d.lgs. n. 42 del 2004 che ha inserito detti beni nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

Questa Corte ha qualificato tali disposizioni come norme di grande riforma economico-sociale (*ex plurimis*, sentenze n. 210 del 2014, n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009).

3.2.- La richiamata evoluzione normativa consente di focalizzare l'attenzione sulla disciplina delle trasformazioni d'uso dei beni civici, con particolare riguardo agli istituti traslativi attraverso i quali tali trasformazioni divengono possibili.

Da un lato, l'alienazione e la legittimazione servono alla conversione del demanio in allodio, comportante la sottoposizione del bene trasformato alla disciplina civilistica della proprietà privata; dall'altro, il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria. Già prima dell'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio questa Corte aveva affermato che nell'ordinamento costituzionale vigente prevale - nel caso dei beni civici - l'interesse «di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una [loro] utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'articolo 9, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 391 del 1989).

Pur nel mutato quadro normativo, la destinazione di beni civici può essere variata solo nel rispetto della vocazione dei beni e dell'interesse generale della collettività, all'esito di un procedimento tecnico-amministrativo, rispettoso dell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928.



In tale prospettiva, il mutamento di destinazione non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico: infatti i decreti di autorizzazione al mutamento prevedono, salvo casi eccezionali, la clausola risolutiva ricavata dal citato art. 41, secondo cui, ove la nuova destinazione venga a cessare, sarà automaticamente ripristinata la precedente oppure conferita una nuova, anch'essa compatibile con la vocazione dei beni, attraverso la valutazione delle autorità competenti. Queste ultime - per quanto precedentemente argomentato - devono essere oggi individuate nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e nella regione (in tal senso, sentenza n. 210 del 2014).

Se il mutamento di destinazione è compatibile - sotto gli enunciati profili - col regime di indisponibilità dei beni civici, altrettanto non può dirsi degli istituti dell'alienazione e della legittimazione, i quali - rispettivamente per i beni di categoria a e di categoria b (art. 11 della legge n. 1766 del 1927) - prevedono la trasformazione del demanio in allodio con conseguente trasferimento del bene in proprietà all'acquirente o al legittimario, attraverso la previa sclassificazione dello stesso. Detti procedimenti sono stati interpretati con rigorosi criteri restrittivi dal giudice della nomofilachia, che ne ha sovente equiparato i caratteri e gli effetti alla sdemanializzazione vera e propria (in tal senso, Cass., sezione seconda, 12 dicembre 1953, n. 3690).

Ed è proprio la differenza tra sclassificazione vera e propria e mutamento di destinazione ad assumere particolare rilevanza nell'ambito del presente giudizio. Infatti, tutte le disposizioni impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri producono l'effetto di sottrarre al patrimonio collettivo vasti appezzamenti di territorio, individuati od individuabili secondo la diversa tecnica normativa impiegata.

3.3.- Con particolare riguardo alla Regione autonoma Sardegna occorre anche ricordare come l'art. 3, lettera n), dello statuto speciale attribuisca alla stessa «[i]n armonia con la Costituzione e i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», la potestà legislativa in materia di usi civici.

Le norme di attuazione dello statuto regolano, poi, le funzioni della Regione relative ai beni culturali e ambientali, nonché quelle relative alla redazione e all'approvazione dei piani paesaggistici, nell'ambito dei quali è contenuta la disciplina afferente all'utilizzazione dei beni d'uso civico, a sua volta funzionalmente collegata ai caratteri fisici e alla disciplina giuridica di tali beni.

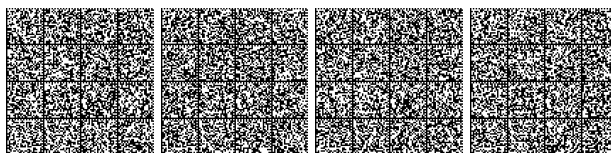
Con la legge reg. n. 12 del 1994, la Regione autonoma Sardegna ha disciplinato in modo generale l'esercizio delle proprie funzioni in tema di usi civici. È significativa la formulazione dell'art. 1 di detta legge, il quale prevede che «Le disposizioni contenute nella presente legge sono intese a: a) disciplinare l'esercizio delle funzioni attribuite alla Regione sarda ai sensi degli articoli 3, lett. n), e 6 dello Statuto speciale per la Sardegna; b) garantire l'esistenza dell'uso civico, conservandone e recuperandone i caratteri specifici e salvaguardando la destinazione a vantaggio della collettività delle terre soggette agli usi civici; c) assicurare la partecipazione diretta dei Comuni alla programmazione ed al controllo dell'uso del territorio, tutelando le esigenze e gli interessi comuni delle popolazioni; d) tutelare la potenzialità produttiva dei suoli, prevedendo anche nuove forme di godimento del territorio purché vantaggiose per la collettività sotto il profilo economico e sociale; e) precisare le attribuzioni degli organi dell'Amministrazione regionale in materia di usi civici».

3.4.- Nelle disposizioni statutarie e di attuazione nonché in quelle introduttive della legge reg. Sardegna n. 12 del 1994 si rinviene un coerente collegamento (che - per quanto si dirà in prosieguo - viene inciso dalle norme impugnate) tra il regime giuridico dei beni civici, gli interessi territoriali della Regione stessa e la tutela paesistico-ambientale affidata alla cura dello Stato.

Questa Corte ha affermato in proposito che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, aggiungendo che tale titolo di competenza statale «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007).

Dunque, le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma Sardegna, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale e dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla potestà legislativa regionale (sentenze n. 210 del 2014 e n. 51 del 2006).

Detto rispetto comporta, tra l'altro, che la Regione autonoma Sardegna non possa assumere, unilateralmente, decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio. Oltre alle ipotesi di mutamento di destinazione, che sostanzialmente rimodellano il vincolo ambientale verso una nuova finalità comunque conforme agli interessi della collettività, devono assolutamente soggiacere al meccanismo concertativo le ipotesi di sclassificazione, che sottraggono in via definitiva il bene alla collettività ed al patrimonio tutelato.



Il principio di favor della conservazione della destinazione pubblica è strettamente legato alla «connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico [...] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali [...]. È la logica che ha ispirato questa Corte quando ha affermato che “la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell’ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di ‘una integrazione tra uomo e ambiente naturale’ (sentenza n. 46 del 1995)”» (sentenza n. 210 del 2014).

In definitiva, il modello procedimentale che permette la conciliazione degli interessi in gioco e la coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa statale e regionale è quello che prevede la previa istruttoria e il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre eventualmente alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno “naturalmente” parte.

In tale prospettiva, «deve concludersi che per una efficace tutela del paesaggio e dell’ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla [sclassificazione dei beni civici]: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi [al mantenimento del bene] concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela» (ancora sentenza n. 210 del 2014).

4.- Alla luce di quanto precede, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 sono fondate, sia in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia in riferimento al principio di leale collaborazione.

Tutte le disposizioni impugnate violano, infatti, il principio della copianificazione previsto dall’art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, norma di grande riforma economico-sociale (*ex plurimis*, sentenza n. 210 del 2014). Al riguardo, deve essere condiviso l’assunto dell’Avvocatura generale dello Stato secondo cui l’attività di ricognizione e delimitazione delle aree d’uso civico vincolate ai sensi dell’art. 142 del citato Codice «costituisce uno dei contenuti minimi del piano paesaggistico (art. 143, comma 1, lett. c, del codice) e deve essere svolta congiuntamente dallo Stato e dalla Regione (art. 135 del codice)».

Peraltro, le disposizioni impugnate non si limitano ad esprimere determinazioni unilaterali, ma sono tutte dirette, sia pure con diversa tecnica normativa, a ridurre, attraverso la piena sclassificazione, il patrimonio vincolato.

Certamente la sclassificazione non può, salvo i casi suscettibili di alienazione e legittimazione previsti dalla legge n. 1766 del 1927, servire a sanare indiscriminatamente occupazioni abusive. Né si può fare riferimento alla pregressa cessazione dell’uso per giustificarla. Come è noto, regola generale è la imprescrittibilità del diritto di uso civico (artt. 2 e 9 della legge n. 1766 del 1927) ed è consolidato orientamento del giudice della nomofilachia quello della presunzione di preesistenza dell’uso (*ex plurimis*, Cass., sezioni unite, 24 febbraio 1982, n. 1150, Cass., sezione seconda, 6 maggio 1980, n. 2986, e Cass., sezione seconda, 20 ottobre 1976, n. 3660). Pertanto, il mancato esercizio dell’uso - magari causato “vi vel clam vel precario” - non può certamente giustificare l’adozione di una sclassificazione indiscriminata ma, nei casi tassativamente previsti, può giustificare una conversione al regime di diritto privato necessariamente onerosa.

Oltre che con la legge n. 1766 del 1927 in materia di usi civici, le disposizioni impugnate appaiono incoerenti anche con i principi espressi dal richiamato art. 1 della legge reg. Sardegna n. 12 del 1994, ispirati alla salvaguardia del patrimonio «conservandone e recuperandone i caratteri specifici e salvaguardando la destinazione a vantaggio della collettività delle terre soggette agli usi civici».

Le norme impugnate sono altresì lesive del principio di leale collaborazione perché sottraggono preventivamente una parte del patrimonio che dovrebbe essere sottoposto alla copianificazione tra Stato e Regione. Dopo la funzionalizzazione di tali beni alla cura del paesaggio e dell’ambiente, il carattere “sclassificante” delle norme regionali - anziché assumere un profilo di marginale riduzione del patrimonio tutelato - viene a costituire un elemento pregiudizievole e condizionante gli indirizzi ed i contenuti della pianificazione.

4.1.- In particolare, per quel che concerne il comma 24 dell’art. 4 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 - il quale dispone la riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni da parte dei comuni - è da sottolineare come vi sia una chiara incoerenza tra la sua formulazione e la natura del vincolo paesistico-ambientale, il quale comporta, salvo le tassative eccezioni di legge, la conservazione del bene civico e del suo regime giuridico. Detta incoerenza emerge soprattutto in relazione al carattere generalizzato di una tale procedura ed alla fissazione di termini perentori per la presentazione delle istanze di sclassificazione.



Infatti, i beni d'uso civico sono inalienabili, inusucapibili ed imprescrittibili e la loro sclassificazione, che è finalizzata a sottrarre in via definitiva alla collettività di riferimento il bene, è un evento eccezionale subordinato alle specifiche condizioni di legge, tra le quali mette conto ricordare che le zone oggetto di legittimazione o di alienazione non interrompano la continuità del patrimonio collettivo, pregiudicandone la fruibilità nel suo complesso.

4.2.- Per quanto riguarda il comma 25 dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 - il quale prevede che siano oggetto di sclassificazione terreni che «siano stati già adibiti, alla data di entrata in vigore della presente legge, alla localizzazione di insediamenti produttivi nelle aree a ciò destinate all'interno delle delimitazioni dei consorzi industriali» - occorre sottolineare come detta norma, riguardando terreni soggetti a vincolo paesistico-ambientale, costituisca di fatto un allargamento dell'area delle sanatorie edilizie, riservata alle leggi dello Stato.

Pertanto non compete al legislatore regionale estendere il loro campo di applicazione (sull'impossibilità per il legislatore regionale di esercitare tale prerogativa, *ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2015 e n. 196 del 2004). Tra l'altro, questa sostanziale invasione della competenza statale assimila fattispecie che potrebbero essere riconducibili ad ipotesi di condono di diversa natura e di differenziati presupposti (per i caratteri differenziali dei diversi condoni, sentenza n. 117 del 2015).

4.3.- Infine, quanto ai censurati commi 26 e 27 dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016, l'individuazione normativa di specifiche particelle catastali comportante la sclassificazione *ex lege* assume ulteriori connotati di illegittimità collegati all'evidente caratterizzazione delle due fattispecie come leggi provvedimento.

Fermo restando che questa Corte ritiene di per sé non contraria a Costituzione (*ex plurimis* sentenze n. 346 del 1991 e n. 143 del 1989) la legificazione, anche a livello regionale, di scelte che, di regola, sono compiute dall'amministrazione attiva, è da sottolineare come «[l]a legittimità di questo tipo di leggi, quindi, va accertata [...] non tanto riguardo ai motivi della scelta della forma legislativa per un'attività di amministrazione, quanto piuttosto in relazione al suo specifico contenuto» (sentenza n. 492 del 1995).

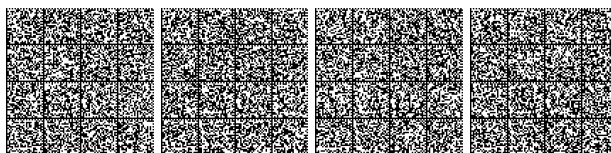
Le suddette disposizioni incorporano e rendono prive di qualsiasi dialettica l'istruttoria relativa alla valutazione delle fattispecie concrete sulle quali incide la legge sclassificante. Esse infatti si basano, rispettivamente, su un verbale dell'Argea - Servizio territoriale del nuorese - del 15 aprile 2008 (che avrebbe riconosciuto «la perdita della destinazione funzionale originaria di terreni boschivi o pascolativi») e sull'asserita perdita dell'«originaria destinazione d'uso civico». L'assenza di un contraddittorio circa le situazioni in questione finisce per incidere sulle prerogative dello Stato in ordine alla copianificazione, e le pregiudica anche per la sottrazione al contraddittorio con le collettività (ed i relativi membri) intestatarie dei beni d'uso civico. Queste ultime ben avrebbero potuto avere accesso all'istruttoria amministrativa finalizzata all'emissione del provvedimento sclassificante e contribuire alla sua definizione se essa non fosse stata così incorporata nel testo legislativo.

Il comma 27 dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016, nel prescrivere che le cessazioni degli usi civici «hanno efficacia dalla data degli atti o provvedimenti ovvero, se precedenti, dalle date indicate negli atti o provvedimenti dalla data in cui è venuta meno la destinazione funzionale degli usi civici», viene concettualmente a collidere con il principio di imprescrittibilità del bene d'uso civico, secondo quanto precedentemente argomentato.

4.4.- In definitiva, le norme censurate sono accomunate da un medesimo errore concettuale di impostazione. Esso consiste nel concepire la sclassificazione dei beni d'uso civico alla stregua del mutamento di destinazione degli stessi che persegue finalità diverse da quelle originarie ma parimenti caratterizzate dalla permanenza dell'interesse generale alla loro nuova destinazione.

Al contrario, la sclassificazione - in quanto finalizzata all'alienazione ed alla legittimazione dei beni civici - non costituisce una scelta pianificatoria del legislatore regionale, bensì un istituto condizionato dalla preesistenza degli indefettibili requisiti di legge in presenza dei quali è possibile l'estinzione della natura pubblica del bene e il suo conseguente assoggettamento ad un pieno regime di diritto privato. Eventi, questi ultimi, che precludono, in radice, la permanenza della destinazione ambientale e - quindi - anche la possibilità della copianificazione.

5.- Anche la questione, sollevata nei confronti dell'art. 8, comma 13, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» ed in relazione all'art. 31, comma 26, della legge n. 183 del 2011, è fondata.



La norma regionale prevede per i «piccoli comuni sardi» l'esenzione dal regime sanzionatorio correlato al mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2015: «Nel rispetto dei principi di finanza pubblica ed esclusivamente nei casi di violazioni riguardanti il mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2015, ai piccoli comuni sardi non si applicano le sanzioni di cui all'articolo 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012), qualora i comuni dimostrino di rientrare dallo sfioramento entro l'anno 2016, anche al netto dei ritardi dei trasferimenti regionali, causa ovvero concausa della violazione. La presente disposizione si applica nel territorio regionale in forza della capacità legislativa di cui all'articolo 3 della legge costituzionale n. 3 del 1948 e successive modifiche ed integrazioni».

La richiamata norma interposta, nel prevedere un articolato regime sanzionatorio, non contempla affatto l'eccezione disposta dal legislatore regionale.

Dal confronto tra le due disposizioni risulta che la disposizione regionale impugnata consente invece ad una parte dei «piccoli comuni sardi» di non essere soggetti al relativo regime sanzionatorio derivante dal mancato rispetto del patto di stabilità interno.

Questa Corte ha più volte affermato che la previsione di sanzioni in caso di violazione del patto di stabilità interno afferisce alla materia del coordinamento della finanza pubblica e trova applicazione anche nei confronti delle autonomie speciali (sentenze n. 46 del 2015, n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004).

Il potere di esonerare i suddetti enti locali dalle richiamate sanzioni non è, al contrario di quanto affermato nella disposizione impugnata, ricompreso nella competenza legislativa prevista dall'art. 3, lettera *b*), dello statuto della Regione autonoma Sardegna in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», poiché la corretta applicazione del patto di stabilità consegue ai vincoli europei e nazionali dei quali è titolare lo Stato in qualità di «custode della finanza pubblica allargata» (*ex plurimis*, sentenza n. 107 del 2016) ed, in quanto tale, titolare del potere di prevedere sanzioni nei confronti degli enti territoriali che, attraverso il mancato rispetto dello stesso, pongono in pericolo gli obiettivi di carattere macroeconomico.

La norma impugnata, non riconducibile a competenza legislativa prevista dallo Statuto, è dunque in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'evocata norma interposta, la quale non contempla, a livello nazionale, alcun esonero per la tipologia di enti individuata dal legislatore regionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, e 8, comma 13, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

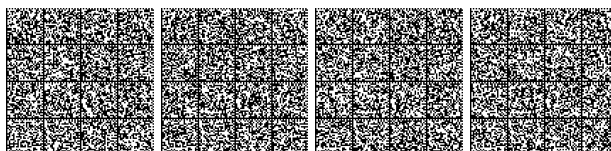
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170103



N. 104

Sentenza 22 marzo - 11 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università - Sistema di ripartizione del Fondo per il finanziamento ordinario - Introduzione del criterio del costo standard unitario di formazione per studenti in corso - Individuazione, con decreto ministeriale, delle percentuali del Fondo da ripartire tra le università.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), art. 5, commi 1, lettera *b*), e 4, lettera *f*); decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49, recante «Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere *b*) e *c*), secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere *b*), *c*), *d*), *e*) ed *f*) e al comma 5», artt. 8 e 10, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

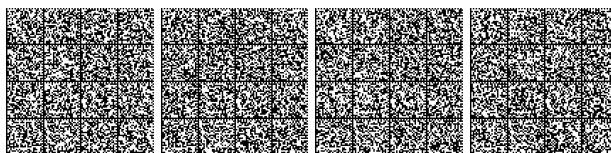
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli «articoli 5, comma 1, lett. *c* e 4 lett. *f*)» [*recte*: dell'art. 5, commi 1, lettera *b*), e 4, lettera *f*)], della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), e degli artt. 8 e 10 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49, recante «Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere *b*) e *c*), secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere *b*), *c*), *d*), *e*) ed *f*) e al comma 5», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, nel procedimento vertente tra l'Università degli Studi di Macerata e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altri, con ordinanza dell'11 dicembre 2015, iscritta al n. 85 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione dell'Università degli Studi di Macerata nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Francesco de Leonardis per l'Università degli Studi di Macerata e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'11 dicembre 2015 (r.o. n. 85 del 2016), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-bis, solleva questioni di legittimità costituzionale «degli articoli 5, comma 1, lett. c e 4 lett. f)» [recte: dell'art. 5, commi 1, lettera b), e 4, lettera f)], della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), in riferimento all'art. 76 della Costituzione; nonché degli artt. 8 e 10 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49, recante «Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere b) e c), secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere b), c), d), e) ed f) e al comma 5», in riferimento agli artt. 33, 34, 76 e 97 Cost.

1.1.- Il TAR rimettente espone di essere stato adito dall'Università degli Studi di Macerata con due ricorsi, per l'annullamento del decreto 9 dicembre 2014, n. 893 (Determinazione del costo standard unitario di formazione per studenti in corso, ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49), emanato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; del decreto 4 novembre 2014, n. 815 (Decreto criteri di Ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università per l'anno 2014), emanato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca; di una nota tecnica recante «Costo standard unitario di formazione per studente in corso (Decreto Ministeriale n. 893 del 09 dicembre 2014)».

Si tratta degli atti che per la prima volta, nell'anno 2014, hanno applicato il nuovo sistema di ripartizione del Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO), ispirato al criterio del costo standard per studente in corso. L'Università degli Studi di Macerata sostiene che il sistema è illegittimo e produrrà effetti gravemente pregiudizievoli per la ricorrente. Il TAR riferisce che la ricorrente reputa che tale sistema sarebbe viziato per l'illegittimità costituzionale delle norme di legge che l'hanno introdotto: la legge n. 240 del 2010 aveva delegato il Governo a delineare, con decreto legislativo, i tratti essenziali del nuovo sistema; ma il d.lgs. n. 49 del 2012 non ha affatto chiarito gli elementi qualificanti del sistema, dato che manca del tutto la specificazione della percentuale del FFO da attribuire in base al nuovo criterio e le modalità di quantificazione del costo standard; invece, la definizione di tali elementi è stata demandata ad atti amministrativi, in violazione dell'art. 76 Cost. e della riserva di legge relativa in materia di ordinamento universitario.

Secondo la ricorrente, «[i] decreti ministeriali impugnati con il ricorso hanno, conseguentemente, definito il sistema di finanziamento in modo illegittimo, in primo luogo, per illegittimità costituzionale delle disposizioni da cui derivano e quindi per vizi propri sia procedurali che sostanziali».

1.2.- Così descritto l'oggetto del giudizio rimesso alla sua cognizione, il TAR ritiene rilevanti le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla ricorrente, poiché gli atti dei quali si chiede l'annullamento costituiscono applicazione diretta delle disposizioni del d.lgs. n. 49 del 2012, di cui si assume l'illegittimità per violazione della legge di delega e dell'art. 76 Cost.

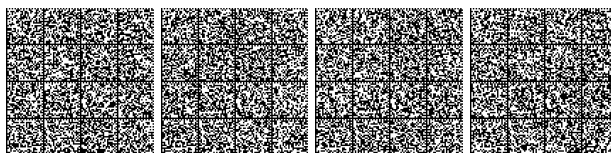
1.3.- Le questioni sarebbero altresì non manifestamente infondate.

1.3.1.- La legge n. 240 del 2010 delega il Governo a emanare decreti legislativi finalizzati a riformare il sistema universitario sotto vari profili, incluso il sistema di finanziamento, nell'ambito, tra l'altro, dei seguenti principi e criteri direttivi: «introduzione del costo standard unitario di formazione per studente in corso, calcolato secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'università, cui collegare l'attribuzione all'università di una percentuale della parte di fondo di finanziamento ordinario non assegnata ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1; individuazione degli indici da utilizzare per la quantificazione del costo standard unitario di formazione per studente in corso, sentita l'ANVUR» (così l'art. 5, comma 4, lettera f), della legge n. 240 del 2010; l'alinnea del comma 4 si richiama al precedente comma 1, lettera b), dello stesso art. 5).

In tal modo, tuttavia, sarebbe definito solo l'ambito oggettivo della delega (introduzione del costo standard, definizione di indici e percentuali), non i principi e criteri direttivi pure richiesti dall'art. 76 Cost.

1.3.2.- In via subordinata, per il caso che la prima questione sia dichiarata infondata, il TAR ne prospetta un'altra, basata sullo stesso parametro costituzionale, ma attinente alle disposizioni del decreto legislativo emanate per l'attuazione della delega predetta.

A tal fine il d.lgs. n. 49 del 2012 avrebbe dovuto definire direttamente gli indici e gli indicatori per la quantificazione del costo standard, nonché la percentuale del FFO da «parametrare» a questo criterio. A ciò, il decreto legislativo ha dedicato gli artt. 8 e 10.



La prima disposizione, dopo avere definito il costo standard, ha previsto che esso sia determinato «tenuto conto della tipologia di corso di studi, delle dimensioni dell'ateneo e dei differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'università». In aggiunta, dando seguito al parere critico di una commissione parlamentare, l'art. 8 elenca le voci di costo da considerare per la determinazione del costo standard: «a) attività didattiche e di ricerca, in termini di dotazione di personale docente e ricercatore destinato alla formazione dello studente; b) servizi didattici, organizzativi e strumentali, compresa la dotazione di personale tecnico amministrativo, finalizzati ad assicurare adeguati servizi di supporto alla formazione dello studente; c) dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio dei diversi ambiti disciplinari; d) ulteriori voci di costo finalizzate a qualificare gli standard di riferimento e commisurate alla tipologia degli ambiti disciplinari».

Queste sarebbero però voci di costo, non indicatori: stabiliscono «cosa misurare», non «come misurare». L'ultima voce, poi, risulterebbe oltremodo generica, essendo costruita come puro e semplice contenitore residuale.

Per contro, «la scelta fondamentale di “come” costruire il costo standard (e quindi in definitiva di come distribuire le risorse alle Università)» sarebbe rimessa ad atti amministrativi, neppure regolamentari, come il citato decreto ministeriale n. 893 del 2014, il quale avrebbe disciplinato in modo integrale e specifico la modalità di distribuzione delle risorse. «Si è dunque prodotto non solo un abbassamento del livello della fonte normativa, ma una delegificazione non prevista da alcuna norma di rango primario in un ambito che investe, sia pure attraverso l'enunciazione di algoritmi e formule matematiche, scelte altamente politiche in termini di sviluppo del sistema universitario e di redistribuzione delle risorse economiche al suo interno».

L'art. 10 demanda a un decreto ministeriale anche la determinazione delle percentuali del FFO da ripartire in base al costo standard, senza nemmeno fissare «una forbice o un “range” di riferimento»: ciò pure comporta una scelta «altamente politica», da cui dipende il maggiore o minore impatto del criterio nei confronti delle università.

1.3.3.- Sulle stesse disposizioni del d.lgs. n. 49 del 2012 il TAR solleva un'ulteriore questione, in riferimento agli artt. 33, 34 e 97 Cost. e alle riserve di legge ivi previste.

In particolare, la riserva prevista dalle prime due disposizioni costituzionali coprirebbe tutti i profili organizzativi e funzionali del sistema di istruzione, ivi compreso il finanziamento; sicché la materia avrebbe dovuto essere disciplinata non da decreti ministeriali, ma da leggi o atti aventi forza di legge. È citata al riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 383 del 1998, la quale ha bensì ammesso atti normativi secondari del Governo integrativi della legge, ma al contempo ha negato che al legislatore sia consentito «istituire un potere ministeriale, svincolato da adeguati criteri di esercizio».

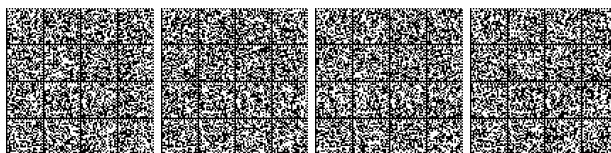
Nel caso in esame, invece, il decreto legislativo non ha svolto la necessaria opera di delimitazione dei poteri dell'amministrazione e quest'ultima, con i decreti impugnati, «ha effettuato scelte svincolate da criteri di esercizio “forti” e di natura sostanziale».

2.- Con atto depositato il 24 maggio 2016, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o infondate.

2.1.- Con riguardo alla prima questione, il Presidente del Consiglio dei ministri, richiamato il testo dell'art. 5, comma 4, lettera f), della legge n. 240 del 2010, sostiene che il legislatore ha demandato al decreto legislativo l'introduzione del criterio del costo standard e la determinazione non di tale criterio per intero, ma solo dei parametri («indici per la quantificazione») in base ai quali, con successivi atti, esso sarebbe stato definito.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, la determinazione dei principi e criteri direttivi non deve eliminare ogni margine di scelta nell'esercizio del potere delegato, ma solo circoscriverne il campo, affinché si possano valutare le particolari situazioni da disciplinare. L'art. 76 Cost. è soddisfatto qualora la delega non si limiti a enunciazioni troppo generiche o generali, riferibili ad ambiti normativi vastissimi, o a enunciazioni di finalità insufficienti a indirizzare l'attività del legislatore delegato.

Nel caso, la legge n. 240 del 2010, nell'ambito della più ampia finalità di rilanciare la qualità e l'efficienza del sistema universitario, ha dettato precisi obiettivi, tra cui la revisione della disciplina di contabilità degli atenei, di cui all'art. 5, comma 1, lettera b), da realizzare secondo i principi e criteri direttivi enunciati al comma 4, la cui lettera f), a propria volta, prevede l'introduzione del costo standard unitario di formazione per studente in corso, al quale collegare l'attribuzione alle università della parte del FFO non legata ai risultati di qualità. Tale previsione sarebbe adeguatamente limitativa della discrezionalità del legislatore delegato.



2.2.- Con riguardo all'art. 8 del d.lgs. n. 49 del 2012, la difesa statale osserva come esso, dopo avere puntualmente definito la nozione di costo standard, ne rinvia la determinazione a un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, «previa esatta e puntuale definizione dei criteri cui attenersi»: così facendo, il decreto legislativo si sarebbe adeguato al parere della VII Commissione permanente del Senato (Istruzione pubblica, beni culturali), espresso durante l'iter di adozione del decreto stesso, il quale peraltro aveva criticato non il rinvio al successivo decreto interministeriale, ma solo la mancata indicazione degli indici per la quantificazione del costo standard. In tal modo, sarebbe stata definita «una precisa ed esatta cornice» entro cui i Ministeri avrebbero potuto procedere a definire il predetto criterio.

L'art 10 del d.lgs. n. 49 del 2012 ha poi devoluto a un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare nell'ambito dell'attività di indirizzo e programmazione del sistema universitario, la definizione delle percentuali del FFO da ripartire «in relazione al costo standard per studente, ai risultati della didattica, della ricerca, delle politiche di reclutamento e agli interventi perequativi ai sensi della legge 30 dicembre 2010, n. 240».

In proposito, la difesa statale osserva che l'art. 5 della legge n. 240 del 2010 non include nell'oggetto della delega la precisa individuazione delle percentuali del FFO da ripartire secondo il criterio del costo standard, ma si limita a prevedere che a tale criterio sia ricollegata una percentuale della quota del FFO non assegnata ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 (Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1. È ragionevole che tale percentuale sia determinata periodicamente dal Ministero competente, tenendo conto anche degli altri indici di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 49 del 2012.

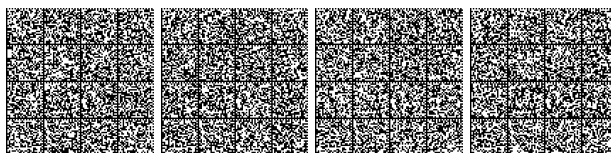
2.3.- In merito alla denunciata violazione degli artt. 33 e 34 Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda che la riserva relativa di legge non vieta al legislatore ordinario di rinviare la disciplina ad altre fonti, ma gli impone di fissare precetti idonei a vincolare e indirizzare la normazione secondaria o, comunque, di individuare le linee essenziali della disciplina. Ciò sarebbe avvenuto nel caso in esame, in cui il legislatore avrebbe puntualmente indicato i criteri alla luce dei quali provvedere, con successivo decreto interministeriale, alla definizione del costo standard per studente in corso.

3.- Con atto depositato il 23 maggio 2016, si è costituita in giudizio l'Università degli Studi di Macerata, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate fondate.

3.1.- L'Università premette che il finanziamento degli atenei pubblici si articola in una quota base e in una premiale, legata alle «performance», di peso inferiore ma comunque significativo, oltre che crescente. Nel 2014, l'Università degli Studi di Macerata ha beneficiato di finanziamenti premiali elevati; ma le sue prospettive sono repentinamente peggiorate, a causa degli atti impugnati dinanzi al TAR rimettente, con i quali è stato introdotto, come criterio di riparto della quota base, il costo standard, destinato a soppiantare la spesa storica. Il nuovo criterio, astrattamente giusto, sarebbe stato attuato in modo contraddittorio, irragionevole e discriminatorio, con grave pregiudizio dell'Università ricorrente, alla quale è stato attribuito il costo per studente più basso in assoluto, con gravi conseguenze potenziali, qualora il nuovo sistema dovesse trovare piena attuazione. Ciò, «lungi dal dipendere da criteri meritocratici, o da una corretta stima dei costi che gli atenei devono sostenere», sarebbe invece «il frutto, più o meno casuale, di un sistema cervellotico e assurdamente congegnato dalla burocrazia ministeriale, nel completo silenzio del legislatore».

Le irragionevolezza e contraddizioni di tale sistema sono state denunciate nel ricorso al TAR rimettente, ma molte di esse risalgono «ad un vizio di origine», costituito dalla «assoluta incertezza e ambiguità concettuale del modello di “costo standard” concepito dall'amministrazione». In astratto, il costo standard potrebbe essere inteso in due modi: come costo medio sostenuto dalle università italiane per formare uno studente; oppure come costo medio che una determinata università sostiene per formare un proprio studente. Il legislatore non ha affatto chiarito il concetto di costo standard, mentre l'amministrazione ha «combinato in modo promiscuo e complessivamente contraddittorio i due modelli». Ne sarebbe venuto fuori «un pasticcio, in virtù del quale le Università ricevono un finanziamento che non è commisurato né ai propri costi standard, né al costo medio standard di tutti gli atenei italiani, bensì ad una miscela del tutto incomprensibile dell'uno e dell'altro elemento».

Al di là di tali irragionevolezza e contraddizioni, esemplificate dall'Università degli Studi di Macerata con alcuni dati che la riguardano, la difesa dell'ateneo evidenzia che «una così profonda rivoluzione del sistema di finanziamento pubblico delle Università italiane è stata approvata con atti amministrativi, sulla base di atti legislativi adottati in violazione degli articoli 76, 33, 34 e 97 della Costituzione»: il Parlamento ha approvato una delega «a maglie larghissime», priva di criteri direttivi sull'individuazione del costo standard; il decreto legislativo attuativo ha demandato interamente al livello amministrativo la definizione degli elementi qualificanti del nuovo sistema di finanziamento.



3.2.- L'Università, dopo avere riassunto il contenuto delle norme in questione e i dubbi di legittimità costituzionale del TAR rimettente, condivide le valutazioni di quest'ultimo in punto di rilevanza, giacché gli atti impugnati sono stati adottati in applicazione delle norme predette.

3.3.- Oltre che rilevanti, tutte le questioni sarebbero fondate.

3.3.1.- La delega legislativa, riconducibile all'art. 5, comma 1, lettera *b*), e comma 4, lettera *f*), della legge n. 240 del 2010, si limiterebbe a definire l'oggetto del decreto delegato, ma non fisserebbe principi e criteri direttivi, volti a indirizzare il Governo nella disciplina della quantificazione del costo standard e nell'identificazione delle percentuali di finanziamento da distribuire in base a tale criterio, o quantomeno utilizzerebbe al riguardo solo formule generali, ampie e, in definitiva, ambigue.

3.3.2.- «Ancor più fondata» sarebbe la seconda questione di legittimità costituzionale: il potere discrezionale, eccessivamente ampio, attribuito dal Parlamento al Governo avrebbe dovuto essere esercitato con un atto di rango legislativo, che stabilisse sia gli indici e gli indicatori per la quantificazione del costo standard, sia la percentuale del FFO da agganciare a questo criterio. «In altri termini, l'adozione delle scelte politico-istituzionali fondamentali non poteva essere ulteriormente rinviata a fonti secondarie, dovendo trovare compiuta estrinsecazione a livello primario. La subdelega a fonti secondarie, infatti, non può essere ammessa, ogni qual volta la delega imponga al legislatore delegato di definire con fonte primaria una determinata materia (o parte di essa)».

In primo luogo, per quanto riguarda gli indici di quantificazione del costo standard, lo schema di decreto legislativo inizialmente approvato dal Consiglio dei ministri (nella seduta del 13 gennaio 2012) si limitava addirittura a una mera riproduzione letterale del criterio di delega (corrispondente al vigente art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 49 del 2012) e alla definizione del procedimento per l'emanazione del successivo decreto non regolamentare del Ministro. In occasione dell'esame dello schema, ai fini del parere di competenza della VII Commissione permanente della Camera dei deputati, il Servizio Studi della stessa Camera sottolineò che la mancata individuazione degli indici da parte del decreto delegato poneva un problema di rispetto della delega. Nel testo definitivamente approvato, il Governo ha fatto ricorso «ad un maldestro e posticcio rimedio», inserendo la descrizione delle voci di costo attualmente elencate al comma 2 del citato art. 8. Si sarebbe trattato, però, «di un puro esercizio di stile», che si limita a menzionare ovvie voci di costo, quali il costo per i professori, i segretari, le aule.

Condividendo il rilievo del TAR, secondo cui il decreto delegato avrebbe così individuato solo voci, non indicatori di costo, l'Università soggiunge che la «pochezza dello "spessore" normativo» del decreto stesso sarebbe manifesta, a paragone della densità ben maggiore di altri decreti legislativi in materia di costi standard. In proposito, sono citati il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) e il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province).

«Anche a ritenere che il decreto legislativo non dovesse necessariamente contenere formule e algoritmi matematici», come pure avviene di prassi nei compositi allegati tecnici di molti decreti delegati, almeno le scelte di fondo non avrebbero dovuto essere omesse. «Occorre infatti tenere bene a mente che non si discute di tecnicismi, ma di questioni fondamentali per la vita di tutti gli Atenei nazionali, dense di politicità: scegliere un indicatore rispetto ad un altro, significa favorire gli atenei piccoli piuttosto che quelli grandi, quelli con maggiore vocazione umanistica piuttosto che tecnico-scientifica, quelli di recente fondazione piuttosto che quelli tradizionali, ecc.».

In secondo luogo, per quanto riguarda la percentuale di finanziamento da attribuire in base al criterio del costo standard, l'aggiornamento della delega sarebbe persino più patente: su tale delicato aspetto, dal quale dipende l'impatto del nuovo criterio sui bilanci delle università, il legislatore delegato si è limitato a ribadire il principio del collegamento tra costo standard e FFO, senza indicare una percentuale, o almeno criteri stringenti per la quantificazione della stessa.

3.3.3.- Fondata sarebbe pure la questione sollevata in riferimento agli artt. 33, 34 e 97 Cost., alla stregua degli argomenti esposti nella sentenza n. 383 del 1998.

Tale sentenza ha abbracciato una interpretazione complessiva degli artt. 33 e 34 Cost. e una lettura unitaria del sistema di istruzione, in tutti i profili funzionali e organizzativi, compresi quelli finanziari. La riserva relativa, che sussiste in questa materia, non esclude l'intervento di fonti secondarie, ma assicura l'intervento del legislatore sulle scelte qualificanti e pretende che a tale compito l'autorità normativa primaria non si sottragga. Invece, il d.lgs. n. 49 del 2012 sarebbe sfuggito a questo compito, omettendo qualsiasi previsione sulla percentuale di risorse da assegnare in base al costo standard, e limitandosi a enunciare criteri generici e insignificanti sulla quantificazione del costo stesso. Quand'anche poi si ritenesse consentito al legislatore di non disciplinare direttamente gli aspetti qualificanti del sistema, ma di demandarli a poteri dell'amministrazione, tali poteri non dovrebbero comunque essere liberi, bensì inseriti in un contesto di scelte normative sostanziali predeterminate, secondo limiti e indirizzi ascrivibili al legislatore: e pure da questo punto di vista il d.lgs. n. 49 del 2012 apparirebbe difettoso, come osservato dal TAR rimettente.



4.- In data 1° marzo 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria nella quale insiste per il rigetto delle questioni di legittimità costituzionale.

4.1.- In merito alla questione concernente l'art. 5 della legge n. 240 del 2010, osserva che la delega conferita al Governo può desumersi solo attraverso una lettura d'insieme dell'intero articolo. Il complesso oggetto della delega è definito, in particolare, dal comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*; mentre, per quanto qui interessa, i principi e i criteri direttivi sono fissati dal successivo comma 4, di cui fa parte la lettera *f)*, specificamente dedicata al costo standard.

Peraltro, prosegue la difesa statale, già l'art. 5, comma 3, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), nell'istituire il FFO, faceva riferimento a una «quota di riequilibrio, da ripartirsi sulla base di criteri determinati con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, [...] relativi a standard dei costi di produzione per studente [...] tenuto conto delle dimensioni e condizioni ambientali e strutturali». Il primo modello per la determinazione del costo standard, ai sensi della disposizione citata, risale al 1995 (tra i relativi decreti ministeriali sono citati, a titolo di esempio, il decreto 9 febbraio 1998, n. 107, e il decreto 5 maggio 1999, n. 228). Lo scopo della legge n. 240 del 2010, dunque, non sarebbe stato «quello di delegare il Governo a disciplinare puntualmente, con atto avente valore di legge, uno strumento già da tempo esistente»; ma invece «quello di rendere il principio del costo standard parte di un processo più generale», finalizzato alla revisione della contabilità degli atenei. Il costo standard, siccome criterio più equo ed efficiente, dovrebbe sostituire gradualmente la «cosiddetta “quota o spesa storica”», al fine di correggere gli squilibri nel sistema di finanziamento accumulatisi nel corso degli anni.

L'applicazione del costo standard, peraltro, sarebbe «ancorata a elementi di elevata complessità tecnico-scientifica fra loro molto differenziati che sono conformi, a loro volta, a principi generali e ad istituti dell'ordinamento universitario».

Il Presidente del Consiglio fa riferimento, in proposito, all'art. 1-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 (Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, e per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, nonché altre misure urgenti), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, richiamato altresì dalla legge n. 240 del 2010, all'art. 2, comma 1, lettere *b)* ed *e)*. Il citato art. 1-ter individua nel documento di programmazione triennale - che deve essere coerente con linee generali di indirizzo definite dal Ministro - il principale strumento con cui gli organi universitari decidono i corsi di studio da attivare e il personale da impegnare in essi, osservando determinati requisiti minimi essenziali, in termini di «risorse strutturali ed umane», il cui rispetto ha comportato la definizione, con decreto ministeriale, di appositi standard di docenza per ciascun corso. A questi requisiti minimi fa riferimento, oltre al d.lgs. n. 49 del 2012, anche il decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 19, recante «Valorizzazione dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione di risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex ante anche mediante la previsione di un sistema di accreditamento periodico delle università e la valorizzazione della figura dei ricercatori a tempo indeterminato non confermati al primo anno di attività, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera *a)*, della legge 30 dicembre 2010, n. 240». È all'intero insieme di questa normativa di settore che occorre avere riguardo, anche nell'esaminare la parte della delega riguardante le modalità di calcolo del costo standard.

Infine, la difesa statale osserva che il legislatore delegante ha bensì demandato al Governo l'introduzione del costo standard cui collegare una quota del FFO, ma non gli ha prescritto di determinare tale quota, né ha disposto alcunché sulla fonte con cui procedere a tale determinazione. In mancanza di prescrizioni al riguardo, il rinvio a fonti ministeriali, «nella misura in cui non è vietato o vincolato», sarebbe legittimo e conforme all'art. 76 Cost.

4.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri esamina quindi la questione sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. con riguardo agli artt. 8 e 10 del d.lgs. n. 49 del 2012.

4.2.1.- Il censurato art. 8 avrebbe definito sia il costo standard, sia gli indici di riferimento per calcolarlo, così assicurando all'impianto normativo adeguate garanzie di certezza e stabilità.

La legge delega non avrebbe in alcun modo precluso che «la parte tipicamente tecnica-operativa» della disciplina potesse essere recata da fonti subordinate. Secondo la difesa statale, il decreto ministeriale n. 893 del 9 dicembre 2014 «non ha introdotto principi o istituti nuovi rispetto a quanto delimitato dalla legge delega, né ha operato su un campo lasciato in bianco dalla normativa primaria, ma si è limitato, piuttosto, alla specificazione puntuale delle voci di costo introdotte dal D.Lgs. 49 del 2012 e all'introduzione degli algoritmi necessari per effettuare il calcolo del costo standard unitario». Per la loro specificità tecnica, queste determinazioni sono state lasciate alle amministrazioni in possesso delle competenze e dei dati necessari alla quantificazione con metodo analitico del costo standard: «[s]i tratta di un modus operandi coerente con lo stesso concetto di costo standard, laddove, i possibili criteri di determinazione di tale costo implicano processi di ripartizione di risorse che devono tenere conto di un equilibrio generale [da] un lato e della sostanziale congruità tra le risorse assegnate e gli specifici compiti istituzionali degli atenei dall'altro».



Il Presidente del Consiglio dei ministri procede, quindi, a spiegare il metodo utilizzato per il calcolo del costo standard. Rispetto alle «metodologie generalmente proposte», è stato seguito un approccio misto, in parte «statistico» e in parte «ingegneristico-aziendale», avendo come riferimento sia principi specifici del sistema universitario, come quello dei requisiti minimi, sia la semplicità e neutralità della stima statistica. Le voci di cui all'art. 8, comma 2, lettere *a)* e *b)*, del d.lgs. n. 49 del 2012 sono state determinate secondo l'approccio ingegneristico, considerando gli indicatori per l'accreditamento dei corsi di studio e, quindi, i già citati requisiti minimi. Queste voci pesano per circa il 75% del costo standard totale e sono determinate separatamente per ciascuna classe di corsi. Le voci di cui alla lettera *c)*, per le quali non si hanno parametri istituzionali di riferimento, «sono stimate con un modello econometrico, sulla base della spesa media complessiva per il funzionamento dell'ateneo nel triennio 2014-2016». Le voci di cui alla lettera *d)*, poi, hanno considerato determinate tipologie di personale, impiegate in ambiti specifici, utilizzando ove possibile indicatori già definiti dall'ANVUR (Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca).

Determinazioni siffatte non potevano che essere demandate dalla fonte primaria alle amministrazioni competenti, per ragioni tecniche e anche per l'opportunità di consentirne l'adeguamento all'evoluzione dei sistemi informativi e conoscitivi e degli algoritmi definibili, anche sulla base di analoghe esperienze internazionali. La stessa ANVUR ha segnalato alcuni punti di attenzione per successive modifiche del modello, che può essere rivisto a decorrere dal 2017.

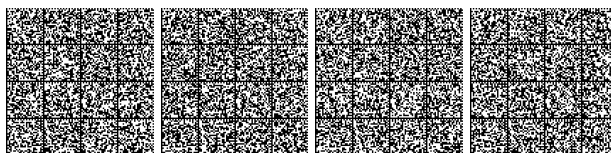
Questa tecnica legislativa, del resto, è diffusa anche in altri settori dell'ordinamento «considerati molto "sensibili" al tema della legislazione delegata»: si fa l'esempio della disciplina penale in materia di stupefacenti, e della giurisprudenza della Corte costituzionale che ha ritenuto compatibile con l'art. 25 Cost. l'integrazione dei precetti penali, già sufficientemente specificati nella legge, da parte di fonti tecniche subordinate (sono citate le sentenze n. 282 del 1990 e n. 26 del 1966), anche previste in decreti legislativi. Ai fini del principio di legalità, di cui è corollario la riserva di legge (assoluta o relativa), ciò che importa, secondo la difesa statale, è che la fonte subordinata si muova entro un ambito puntualmente delimitato e definito dalla legge, «anche in assenza di espresso rinvio alle fonti ministeriali». Se ciò è consentito in materia penale, a maggior ragione dovrebbe esserlo nell'ambito oggi in esame, in cui la fonte subordinata si è limitata allo svolgimento dell'algoritmo per ciascuna delle voci di costo previste nel decreto delegato, senza aggiungere elementi nuovi.

4.2.2.- Analoghe considerazioni varrebbero a proposito dell'art. 10 del d.lgs. n. 49 del 2012. Ribadito che la legge delega non richiedeva al Governo di individuare direttamente la percentuale del FFO da distribuire in base al costo standard, l'art. 10 avrebbe ragionevolmente demandato tale compito al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per l'intima connessione tra il FFO e la programmazione finanziaria triennale, richiamando al contempo le porzioni dello stesso fondo da distribuire in base ad altri criteri.

La percentuale in esame, prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri, è un dato dinamico, che deve tenere conto, tra l'altro, delle risorse complessivamente disponibili, in base a ciascuna manovra finanziaria, e di fattori di contesto quali, ad esempio, la contrazione del numero degli studenti nelle aree svantaggiate del Mezzogiorno. Per questo, la percentuale non può essere cristallizzata, ma deve essere considerata nell'ambito della programmazione triennale del sistema universitario: come è avvenuto con i decreti ministeriali 15 ottobre 2013, n. 827 (Linee generali di indirizzo della programmazione delle università per il triennio 2013-2015) e n. 815 del 2014, il secondo dei quali ha accentuato la gradualità dell'introduzione del criterio del costo standard. Gli stessi principi governano l'applicazione complessiva di tutto il FFO: l'art. 60, comma 01, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, vieta che la riduzione della quota di FFO spettante a ciascuna università superi il 5 per cento rispetto all'anno precedente; il d.m. n. 815 del 2014 (allegato 2) ha contenuto questo valore (somma di quota base, quota premiale e intervento perequativo) nel 3,5 per cento.

4.3.- Con riguardo alle censure rivolte agli stessi artt. 8 e 10 del d.lgs. n. 49 del 2012 in riferimento agli artt. 33 e 34 Cost., come interpretati nella sentenza n. 383 del 1998, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che il potere amministrativo si sia mosso esclusivamente nei termini indicati dal legislatore, limitandosi a una mera specificazione di quanto stabilito nelle fonti primarie, senza introdurre nulla che non fosse già ivi richiamato e delimitato.

Inoltre, nell'interpretare l'art. 33, quarto comma, Cost., la giurisprudenza amministrativa e costituzionale ha inteso in senso flessibile la nozione dei limiti che possono essere imposti all'autonomia universitaria, ammettendo che i contenuti sostanziali della legge possano essere integrati e svolti in concreto da fonti secondarie. Nell'esercizio della relativa discrezionalità legislativa, la legge n. 240 del 2010 avrebbe optato per un modello di organizzazione e finanziamento orientato verso un esercizio più efficace e responsabile dell'autonomia universitaria: di questo modello, la revisione della disciplina della contabilità e il principio del costo standard sarebbero parti imprescindibili. Lo stesso Consiglio di Stato (sezione VI, sentenza 17 marzo 2016, n. 1095) avrebbe ammesso che l'autonomia finanziaria delle università può essere disciplinata da regolamenti di delegificazione, che rinvergono pur sempre la loro copertura nella legge che ne autorizza l'emanazione.



Ricordando che la sentenza n. 383 del 1998 aveva riconosciuto come la riserva relativa di legge potesse essere soddisfatta anche da norme comunitarie recanti obblighi per gli Stati in materia di organizzazione universitaria, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che «la determinazione del costo standard unitario di cui all'art. 5, comma 4, lettera *f*), della l. 240 del 2010 è un principio che si è andato a saldare prima con l'attuazione in Italia [del] «Patto di Stabilità e crescita», pilastro della governance finanziaria dell'Unione europea e, ancor più importante, con la novella costituzionale dell'art. 81 Cost., tesa a dare attuazione al trattato di Bruxelles del 2012 c.d. «fiscal compact»». Infatti, prosegue la difesa statale, «[i]l Programma Nazionale di Riform[a] 2014, deliberato dal Consiglio dei Ministri l'8 aprile 2014, nell'ambito del Documento di economia e finanza 2014, nel riferirsi alla parte finanziaria, cita espressamente la premialità del FFO e l'approvazione della norma che prevede la ripartizione in 3/5 alla ricerca e 1/5 al reclutamento». Il Consiglio dell'Unione europea, con raccomandazione dell'8 luglio 2014, avrebbe chiesto, tra l'altro, di assegnare i finanziamenti pubblici destinati alle università e agli istituti di ricerca in funzione dei risultati conseguiti nella ricerca e nell'insegnamento, premiando in modo più congruo la qualità. In seguito a ciò, «il Programma Nazionale di Riform[a] 2015, deliberato il 10 aprile 2015 dal Consiglio dei Ministri nell'ambito del Documento di economia e finanza 2015, ha fatto riferimento al costo standard come misura messa in atto al fine di rispondere a quanto richiesto dal Consiglio Europeo», sicché il Consiglio non ha formulato ulteriori raccomandazioni, mentre la Commissione europea, nella «Relazione per paese relativa all'Italia 2015» del 18 marzo 2015 (COM(2015) 85 final), ha riconosciuto il contributo del costo standard.

La paventata illegittimità costituzionale dovrebbe tenere conto degli impegni così assunti dall'Italia in seno all'Unione europea, la cui attuazione sarebbe impedita dal venir meno della normativa sul costo standard. Sul presupposto che le leggi non si dovrebbero dichiarare costituzionalmente illegittime se non quando è impossibile darne interpretazioni conformi a Costituzione (è citata al riguardo la sentenza n. 356 del 1996), la difesa statale conclude osservando che la normativa in esame «è, oltre che formalmente conforme alla Costituzione per i motivi sopra esposti, anche sostanzialmente conforme alla Carta fondamentale, in virtù di una lettura costituzionalmente (e, si direbbe, «comunitariamente») orientata di tutti i principi coinvolti dalla disciplina complessiva della materia».

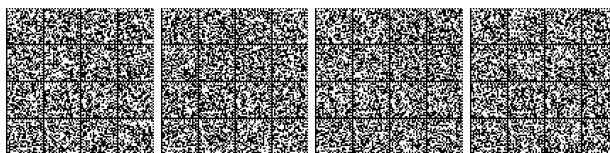
5.- L'Università degli Studi di Macerata ha depositato una memoria in data 2 marzo 2017, anticipandola il 1º marzo 2017 tramite invio all'indirizzo di posta elettronica della Segreteria generale della Corte costituzionale, effettuato oltre l'orario di apertura al pubblico della Cancelleria, in cui ribadisce le argomentazioni già espresse nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza dell'11 dicembre 2015 (r.o. n. 85 del 2016), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-*bis*, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, lettera *b*), e 4, lettera *f*), della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), in riferimento all'art. 76 della Costituzione; nonché degli artt. 8 e 10 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49, recante «Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere *b*) e *c*)», secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere *b*), *c*), *d*), *e*) ed *f*) e al comma 5», in riferimento agli artt. 33, 34, 76 e 97 Cost.

1.1.- L'art. 5 della legge n. 240 del 2010 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la riforma del sistema universitario, al fine di conseguire alcuni obiettivi, che includono (comma 1, lettera *b*) la «revisione della disciplina concernente la contabilità, al fine di garantirne coerenza con la programmazione triennale di ateneo, maggiore trasparenza ed omogeneità, e di consentire l'individuazione della esatta condizione patrimoniale dell'ateneo e dell'andamento complessivo della gestione» (l'ordinanza di rimessione fa riferimento alla lettera *c*) del comma 1, con evidente lapsus calami).

Il comma 4 dello stesso art. 5 enuncia i principi e i criteri direttivi cui il Governo doveva attenersi nell'esercizio della delega predetta, tra i quali il seguente (di cui alla lettera *f*): «introduzione del costo standard unitario di formazione per studente in corso, calcolato secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'università, cui collegare l'attribuzione all'università di una percentuale della parte di fondo di finanziamento ordinario non assegnata ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1; individuazione degli indici da utilizzare per la quantificazione del costo standard unitario di formazione per studente in corso, sentita l'ANVUR» (l'ordinanza di rimessione fa riferimento all'art. 4, lettera *f*), anziché al comma 4, lettera *f*), dell'art. 5, con un altro evidente lapsus calami).



Le due disposizioni citate, ad avviso del rimettente, violano l'art. 76 Cost., in quanto definiscono solo l'oggetto della delega - vale a dire, secondo il TAR, l'introduzione del costo standard, la definizione di indici per la quantificazione del costo standard, la definizione della percentuale del Fondo per il finanziamento ordinario per le università (FFO) da attribuire sulla base di tale criterio - ma non i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega stessa.

1.2.- In via subordinata, il TAR solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 10 del d.lgs. n. 49 del 2012, ossia delle disposizioni attraverso le quali il Governo ha attuato la delega di cui sopra.

L'art. 8 definisce il costo standard unitario di formazione per studente in corso come il costo di riferimento attribuito al singolo studente iscritto entro la durata normale del corso di studio, determinato in considerazione della tipologia di corso, delle dimensioni dell'ateneo e dei differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera ciascuna università (comma 1). La determinazione del costo standard è definita attraverso un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita l'ANVUR (Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca); il decreto deve considerare voci di costo così definite: «a) attività didattiche e di ricerca, in termini di dotazione di personale docente e ricercatore destinato alla formazione dello studente; b) servizi didattici, organizzativi e strumentali, compresa la dotazione di personale tecnico amministrativo, finalizzati ad assicurare adeguati servizi di supporto alla formazione dello studente; c) dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio dei diversi ambiti disciplinari; d) ulteriori voci di costo finalizzate a qualificare gli standard di riferimento e commisurate alla tipologia degli ambiti disciplinari» (comma 2).

L'art. 10 attribuisce al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nell'ambito dell'attività di indirizzo e programmazione del sistema universitario, il potere di individuare con proprio decreto le percentuali del FFO da ripartire in relazione al costo standard per studente, oltre che ai risultati della didattica, della ricerca, delle politiche di reclutamento e agli interventi perequativi ai sensi della legge n. 240 del 2010.

Gli artt. 8 e 10, ad avviso del Tribunale rimettente, violano l'art. 76 Cost. (in relazione alle predette disposizioni di delega), perché demandano per intero a decreti ministeriali l'individuazione degli indici in base ai quali determinare il costo standard, nonché delle percentuali del FFO destinate a essere ripartite in base a tale costo standard. Sarebbero altresì disattesi gli artt. 33, 34 e 97 Cost., perché i censurati artt. 8 e 10 istituirebbero poteri ministeriali svincolati da adeguati criteri di indirizzo, così violando le pertinenti riserve relative di legge.

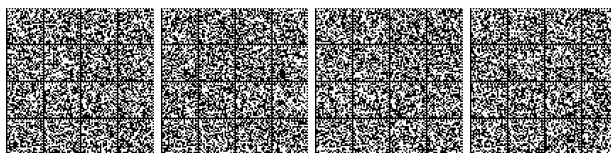
2.- La memoria depositata dall'Università degli Studi di Macerata in prossimità dell'udienza è fuori termine e non può essere considerata. Essa è stata inviata il 1° marzo 2017 all'indirizzo di posta elettronica certificata di un ufficio della Corte diverso dalla Cancelleria, in un orario in cui quest'ultima era già chiusa al pubblico; mentre è stata depositata nella Cancelleria in copia cartacea solo il 2 marzo 2017.

Secondo le Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate con delibera del 7 ottobre 2008, ciascuna parte può depositare nella cancelleria della Corte una memoria illustrativa, «in un numero di copie sufficiente per le parti, fino al ventesimo giorno libero prima dell'udienza» (art. 10, comma 1), curando che le copie siano «scritte in carattere chiaro e leggibile» (art. 6, comma 2). Pertanto, nel termine predetto, può considerarsi rituale solo il deposito di memorie in formato cartaceo, correttamente stampate in un numero sufficiente di copie. Nel caso, tale deposito è avvenuto dopo lo spirare del termine.

3.- La questione sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. e avente ad oggetto l'art. 5, comma 1, lettera b), e comma 4, lettera f), della legge n. 240 del 2010 non è fondata.

3.1.- Non v'è dubbio che, ai sensi dell'art. 76 Cost., il legislatore delegante, nel conferire al Governo l'esercizio di una porzione della funzione legislativa, è tenuto a circoscriverne adeguatamente l'ambito, predeterminandone i limiti di oggetto e di contenuto, oltre che di tempo. A questo scopo, secondo gli orientamenti costanti di questa Corte, la legge delega, fondamento e limite del potere legislativo delegato, non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque inidonee a indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato, ma ben può essere abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio, entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di "riempimento" normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione "legislativa" (*ex multis*, sentenze n. 98 del 2008 e n. 158 del 1985).

I confini del potere legislativo delegato risultano complessivamente dalla determinazione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi, unitariamente considerati. A tal fine il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto, oltre che del dato testuale, di una lettura sistematica delle disposizioni che la prevedono, anche alla luce del contesto normativo nel quale essa si inserisce, nonché della *ratio* e delle finalità che la ispirano (tra le molte, sentenze n. 250 del 2016, n. 210 del 2015, n. 229 del 2014). Entro questa cornice unitaria - emergente dalla delega interpretata in chiave anche sistematica e teleologica - deve essere inquadrata la discrezionalità del legislatore delegato, il quale è chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega.



Ferma questa esigenza di contenere adeguatamente l'ambito del potere legislativo affidato al Governo nello svolgimento della funzione legislativa delegata, occorre peraltro ribadire che non è possibile specificare in astratto ulteriori canoni rigidamente predeterminati, valevoli per ogni evenienza, che il Parlamento sia tenuto a rispettare all'atto dell'approvazione di una legge di delegazione (sentenze n. 98 del 2008 e n. 340 del 2007).

3.2.- Nel caso odierno, le previsioni censurate sono effettivamente scarse nel delineare lo specifico istituto del costo standard, ma, come rilevato dalla difesa statale, una loro lettura nel complessivo contesto delineato dall'art. 5 e dalle altre disposizioni della legge n. 240 del 2010, nonché dalle finalità di quest'ultima, non consente di ravvisare il vizio di illegittimità costituzionale prospettato dal giudice rimettente.

L'art. 5 contiene una pluralità di previsioni di delega legislativa, ciascuna contraddistinta da profili di complessità. Queste previsioni individuano gli aspetti del sistema universitario da riformare e, per ciascuno di essi, i principi e i criteri direttivi degli interventi di riforma. In questa prospettiva, l'introduzione del costo standard è solo una delle direttive di innovazione che la legge stabilisce in merito alla riforma della finanza universitaria, orientata, tra l'altro, a conseguire obiettivi di trasparenza e di coerenza con la programmazione triennale di ateneo, la quale, a sua volta, abbraccia anche la didattica, ai sensi dell'art. 1-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 (Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, e per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, nonché altre misure urgenti), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, richiamato dalla difesa statale.

L'art. 5, d'altra parte, si inserisce in un disegno di riforma ancora più articolato, tra i cui principi ispiratori - che in parte si riallacciano ad assetti normativi precedenti - figurano la valorizzazione della responsabilità, assieme all'autonomia, delle università; la previsione dei poteri, in capo al Ministero competente, di dettare indirizzi strategici e, tramite l'ANVUR, di verificare e valutare i risultati conseguiti; il collegamento tra la distribuzione delle risorse pubbliche, da un lato, e, dall'altro, il conseguimento degli indirizzi anzidetti e i risultati delle valutazioni eseguite (art. 1, commi 2, 4 e 5). Attraverso numerose disposizioni, anche diverse da quelle su cui si è appuntata l'attenzione del rimettente, la legge n. 240 del 2010 tende a stabilire, o a rafforzare, le correlazioni tra la distribuzione delle risorse finanziarie per le università e l'applicazione di parametri diversi dalla spesa storica, aventi scopi perequativi (art. 11) o premiali (art. 13).

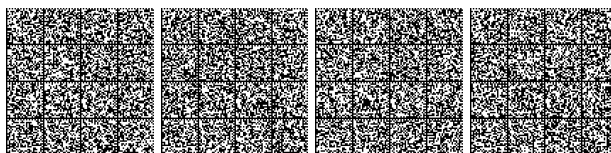
Pertanto, non può condividersi la lettura riduttiva della delega offerta dal giudice *a quo*: essa trascura del tutto il complesso reticolo di previsioni (istituzionali, programmatiche, incentivanti) in cui le disposizioni di delega si inseriscono e, così facendo, pretermette gli elementi sistematici e teleologici che, invece, concorrono a delineare l'alveo entro il quale può esprimersi la discrezionalità del legislatore delegato, indubbiamente ampia con riguardo alla specifica fisionomia del costo standard.

4.- Sulla base di queste stesse premesse, si rivela invece fondata, nei limiti di seguito precisati, la questione avente ad oggetto gli artt. 8 e 10 del d.lgs. n. 49 del 2012, per violazione dell'art. 76 Cost., basata sul rilievo che le disposizioni censurate si limitano a ripetere i contenuti della delega, e a demandare poi per intero a decreti ministeriali la determinazione degli indici in base ai quali calcolare il costo standard, nonché la precisazione delle percentuali del FFO destinate a essere ripartite in base a tale nuovo criterio.

4.1.- A questo proposito, con precipuo riguardo al censurato art. 8, giova ripercorrere alcuni passaggi dell'esame parlamentare dell'atto governativo (XVI Legislatura, n. 437), poi definitivamente approvato ed emanato come d.lgs. n. 49 del 2012, svoltosi, a norma dell'art. 5, comma 7, della legge n. 240 del 2010, presso la VII Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali) del Senato della Repubblica e presso la VII Commissione permanente (Cultura, scienza e istruzione) della Camera dei deputati, in sede consultiva.

4.1.1.- Lo schema di decreto legislativo è stato trasmesso alle Camere in prossimità dell'originaria scadenza della delega legislativa, sì da attivare il differimento del termine previsto dall'ultimo periodo del citato art. 5, comma 7. Lo schema riportava un articolo 8 sostanzialmente analogo a quello oggetto di censura, ma ancor più laconico, in quanto privo di qualsiasi riferimento alle voci di costo da prendere in considerazione per la determinazione del nuovo criterio di riparto dei finanziamenti tra i vari atenei.

Nel corso dell'esame, sia i documenti predisposti dagli uffici parlamentari, sia le discussioni in seno alle Commissioni hanno evidenziato che, così redatta, la disposizione si limitava a corredare quanto già stabilito nella delega con un mero riferimento alle dimensioni degli atenei e, così facendo, ometteva di individuare più concretamente gli indici di quantificazione del costo standard, affidando questo passaggio a successivi atti ministeriali.



In particolare, la VII Commissione permanente del Senato (nel parere approvato nella seduta del 21 marzo 2012, allegato al relativo resoconto), dopo avere rilevato criticamente che, in tal modo, non era stata data piena attuazione al principio di delega contenuto nell'art. 5, comma 4, lettera *f*), della legge n. 240 del 2010, si esprimeva in senso favorevole all'approvazione dello schema di decreto legislativo, ma poneva la seguente condizione: «all'articolo 8, comma 1, vengano espressamente individuati, sentita l'ANVUR, gli indici da utilizzare per la quantificazione del costo standard unitario di formazione per studente in corso, quali: il costo delle attività didattiche e di ricerca, in termini di dotazione di personale docente e ricercatore destinato alla formazione dello studente; il costo dei servizi didattici, organizzativi e strumentali, compresa la dotazione di personale tecnico-amministrativo, finalizzati ad assicurare adeguato supporto alla formazione dello studente; il costo relativo alla dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio dei diversi ambiti disciplinari; ulteriori voci di costo finalizzate a qualificare gli standard di riferimento e commisurate alla tipologia degli ambiti disciplinari».

La versione del decreto legislativo poi definitivamente approvata dal Consiglio dei ministri riprendeva le esemplificazioni suggerite dalla Commissione del Senato, articolandole come voci di costo da considerare nell'emanando atto ministeriale.

Effettivamente, il decreto 9 dicembre 2014, n. 893 (Determinazione del costo standard unitario di formazione per studenti in corso, ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49), emanato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ha definito i parametri per la quantificazione di queste voci di costo, fissando il contenuto della voce residuale di cui all'art. 8, comma 2, lettera *d*), del d.lgs. n. 49 del 2012 e, altresì, aggiungendo un importo di natura perequativa.

4.1.2.- L'esame delle dinamiche procedurali che hanno condotto all'approvazione del censurato art. 8 comprova la fondatezza del rilievo, condiviso dal TAR rimettente e dalla difesa dell'Università degli Studi di Macerata, secondo cui il Governo, nell'esercitare la delega, non ha aggiunto pressoché nulla ai contenuti dei principi e criteri direttivi già stabiliti nell'art. 5, comma 4, lettera *f*), della legge n. 240 del 2010. Limitandosi a riportare testualmente i suggerimenti enunciati a titolo meramente esemplificativo nel parere della VII Commissione del Senato in merito alle voci di costo da tenere in considerazione, il Governo non ha fatto altro che esplicitare contenuti intrinseci alla nozione di costo standard, limitandosi a stabilire che il «costo standard unitario di formazione per studente in corso», previsto dalla delega, deve ricomprendere le spese per la remunerazione dei docenti e del personale amministrativo, nonché per l'allestimento di servizi, spazi e strumenti per la didattica. Fatta salva questa enunciazione, manca una più precisa individuazione delle spese da includere nel computo del costo standard, nonché i criteri per la ponderazione di ciascuna voce.

4.2.- Conclusioni analoghe valgono, a maggior ragione, per l'art. 10.

Alla delega, che prescriveva di collegare al costo standard una percentuale del FFO, diversa dalla cosiddetta quota premiale, il decreto delegato ha risposto prevedendo soltanto che la suddetta percentuale fosse da individuare in un decreto ministeriale, emanato con validità almeno triennale, nell'ambito dell'attività di indirizzo e programmazione del sistema universitario. A questa reiterazione pressoché letterale della delega, il decreto legislativo non aggiunge altre precisazioni in merito alla quota del FFO da distribuire in base al costo standard, nemmeno nella forma dell'indicazione di un minimo o un massimo, o nella rappresentazione di una sua incidenza dinamica, anche solo tendenziale, sul complesso del finanziamento da distribuire fra gli atenei.

4.3.- Considerati i contenuti delle disposizioni censurate, occorre verificare se il rinvio da esse disposto a decreti ministeriali per la determinazione di aspetti qualificanti la riforma del sistema del finanziamento universitario - quali sono la determinazione degli indici in base ai quali calcolare le voci di spesa rientranti nel costo standard e la percentuale del FFO da ripartire in base ai nuovi criteri - non configuri una forma di sub-delega, incompatibile con la legge di delega e, in definitiva, con l'art. 76 Cost.

Questa Corte ha già avuto modo di precisare, in alcune occasioni, che non integra di per sé una sub-delega dell'esercizio del potere legislativo, illegittima ai sensi dell'art. 76 Cost., la circostanza che le norme del decreto delegato, senza attribuire la potestà di emanare disposizioni con forza di legge all'esecutivo (sentenza n. 139 del 1976), conferiscano agli organi di tale potere il compito di emanare normative di tipo regolamentare (sentenza n. 79 del 1966), disposizioni di carattere tecnico (sentenza n. 106 del 1967) o atti amministrativi di esecuzione (ordinanza n. 176 del 1998; per ulteriori esemplificazioni, sentenze n. 66 del 1965 e n. 103 del 1957).



Con specifico riguardo all'ordinamento universitario, questa Corte ha già da tempo rilevato che il rinvio a fonti e atti amministrativi non solo non è vietato, ma è in un certo senso persino fisiologico: nulla nella Costituzione - ivi comprese le riserve relative di legge di cui agli artt. 33, 34 e 97 - vieta alla legge di affidare l'integrazione e lo sviluppo dei propri contenuti sostanziali ad un'attività normativa secondaria di organi statali, quando «si versi in aspetti della materia che richiedono determinazioni bensì unitarie, e quindi non rientranti nelle autonome responsabilità dei singoli atenei, ma anche tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative» (sentenza n. 383 del 1998).

Tuttavia, nel caso in esame, il decreto legislativo non si è limitato ad affidare ad atti amministrativi l'esecuzione di scelte già delineate nelle loro linee fondamentali negli atti con forza di legge del Parlamento e del Governo. Esso ha invece lasciato indeterminati aspetti essenziali della nuova disciplina, dislocando di fatto l'esercizio della funzione normativa dal Governo, nella sua collegialità, ai singoli Ministri competenti, e declassando la relativa disciplina a livello di fonti sub-legislative, con tutte le conseguenze, anche di natura giurisdizionale, che una tale ricollocazione comporta sul piano ordinamentale.

Vero è che la legge delega non aveva prescritto che l'intera disciplina del costo standard trovasse la propria sede nel decreto legislativo, consentendo implicitamente che la quantificazione fosse determinata da atti amministrativi in applicazione degli indici prefissati dal decreto legislativo, sentita l'ANVUR. Tuttavia, al Governo, in sede di decretazione legislativa, era stato conferito il compito di individuare quantomeno gli indici per la quantificazione e di dettare disposizioni in merito alla valorizzazione del costo standard, ossia al suo collegamento con una parte del FFO. A tale compito il decreto legislativo si è sottratto, devolvendo tutte le scelte sostanziali agli atti ministeriali, che vengono emanati con il concorso di organi amministrativi, ma non di quelli parlamentari, senza assunzione diretta di responsabilità politica da parte del Governo (art. 95, secondo comma, Cost.) e al di fuori del termine previsto per l'esercizio della delega.

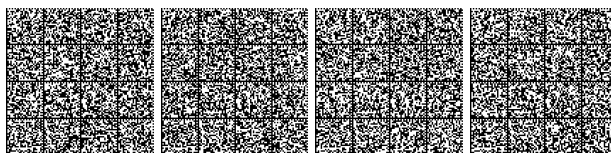
4.4.- Non vale a scalfire questa conclusione il rilievo del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui le determinazioni relative al costo standard dovevano essere lasciate alle amministrazioni competenti in ragione della natura tecnica delle valutazioni implicate e anche allo scopo di facilitarne l'adeguamento ai dati emergenti e il tempestivo aggiornamento nel corso del tempo.

Indubbiamente, è anche per queste ragioni che, come già detto, può ritenersi fisiologico, pure nell'ordinamento universitario, il rinvio a fonti e atti amministrativi attuativi della normativa primaria. Tuttavia, nemmeno questo giustifica l'operazione compiuta, nel caso in esame, dagli artt. 8 e 10 del d.lgs. n. 49 del 2012, nei termini ricostruiti sopra.

Anzitutto, era la stessa delega ad affidare determinati compiti normativi al decreto delegato, sicché, data l'esistenza di una riserva di legge in materia di ordinamento universitario (artt. 33 e 34 Cost.), doveva ritenersi necessaria a fortiori una maggiore precisione del decreto legislativo per la determinazione degli indici di quantificazione e della valorizzazione del costo standard, a causa della concomitanza, sul punto, di disposizioni di delega che non risultano affatto particolareggiate.

Inoltre, per sua natura il decreto legislativo corrisponde a un tipo di fonte primaria che meglio di altre si presta a disciplinare materie a contenuto tecnico, tanto da essere stato utilizzato per disciplinare materie paragonabili a quella oggi in esame, come rileva l'Università degli Studi di Macerata - che richiama il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), con particolare riguardo al Capo IV (Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario), e il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province).

Infine, nelle determinazioni relative ai costi standard, i profili squisitamente tecnici - indubbiamente consistenti, delicati e mutevoli - sono frammisti ad altri, di natura politica: esulano dall'ambito meramente tecnico, ad esempio, le decisioni in merito al ritmo della transizione dal criterio della spesa storica a quello dei costi standard; o quelle relative all'identificazione e al peso delle differenze tra i «contesti economici, territoriali e infrastrutturali» in cui operano le varie università.



5.- Deve dunque essere dichiarata, per le ragioni anzidette e con assorbimento di ogni altro profilo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 del d.lgs. n. 49 del 2012, nonché dell'art. 10 del medesimo decreto legislativo limitatamente alla parte in cui, al comma 1, prevede che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca individui percentuali del FFO da ripartire in relazione al costo standard.

Tale declaratoria di illegittimità costituzionale, determinata esclusivamente da vizi dell'esercizio del potere legislativo delegato, non impedisce ulteriori interventi in merito del Parlamento e del Governo, sui quali comunque incombe la responsabilità di assicurare, con modalità conformi alla Costituzione, la continuità e l'integrale distribuzione dei finanziamenti per le università statali, indispensabili per l'effettività dei principi e dei diritti consacrati negli artt. 33 e 34 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49, recante «Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere b) e c), secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere b), c), d), e) ed f) e al comma 5»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 49 del 2012, limitatamente alle parole «al costo standard per studente,»;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, lettera b), e 4, lettera f), della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2017.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 105

Sentenza 4 aprile - 11 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Vincoli settennali alla tipizzazione urbanistica sulle aree soggette all'espianto di alberi di ulivo affetti da xylella o co.di.ro - Deroghe al divieto di variazione della destinazione.

- Legge della Regione Puglia 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa), art. 1, come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa)».

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-14 giugno 2016, depositato in cancelleria il 16 giugno 2016 ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2017 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 10-14 giugno 2016 e depositato il successivo 16 giugno (reg. ric. n. 31 del 2016), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 43, 117, primo e terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa)».



La legge regionale n. 7 del 2016 sostituisce interamente l'art. 1 della legge regionale n. 41 del 2014 con il seguente testo:

«1. In tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale, al fine di garantire la continuità dell'uso agricolo, i terreni interessati da infezione a causa della xylella fastidiosa o complesso disseccamento rapido dell'olivo (co.di.r.o.) e per questo interessati da espianto, abbattimento o spostamento di alberi di olivo, non possono cambiare per i successivi sette anni la tipizzazione urbanistica vigente al momento dell'espianto, abbattimento o spostamento di alberi di olivo, né essere interessati dal rilascio di permessi di costruire in contrasto con la precedente destinazione urbanistica. Di tale divieto è dato atto nei certificati di destinazione urbanistica sulla base di specifiche segnalazioni da parte delle strutture regionali ai sensi e secondo le modalità di cui all'articolo 2.

2. Per il medesimo periodo, nei terreni di cui al comma 1 permane la destinazione urbanistica vigente al momento dell'espianto, abbattimento o spostamento di alberi di olivo, con i relativi indici di edificabilità, restando altresì consentito il miglioramento fondiario e il cambio culturale.

3. È fatta salva la realizzazione di opere pubbliche prive di alternativa localizzativa e necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente e per le quali sia stata svolta con esito positivo la valutazione di impatto ambientale (VIA) e ricorrano congiuntamente i seguenti requisiti:

a) che l'opera autorizzata con procedura VIA abbia un livello di progettazione esecutiva e sia immediatamente cantierabile;

b) che si sia adempiuto a tutte le prescrizioni rivenienti dal provvedimento VIA e che la relativa verifica di ottemperanza sia stata asseverata da tutti gli enti competenti;

c) che l'opera oggetto di autorizzazione sia coerente con ulteriori opere tecnicamente connesse che dovessero risultare necessarie all'esercizio dell'opera stessa, nonché con il contesto produttivo territoriale.»

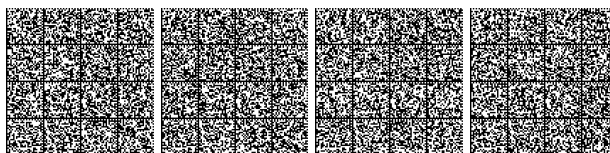
2.- Secondo la prospettazione della parte ricorrente, le disposizioni impugnate istituirebbero un vincolo di natura urbanistica sulle aree che, per effetto dell'infezione provocata dal batterio della xylella fastidiosa o del complesso del disseccamento rapido dell'olivo (co.di.r.o.), siano interessate dall'espianto, abbattimento o spostamento degli alberi di ulivo. Tali zone, quindi, non potrebbero mutare la destinazione urbanistica vigente al momento dell'espianto per sette anni, né essere interessate dal rilascio di permessi di costruire che siano in contrasto con la preesistente destinazione urbanistica. Nondimeno, la nuova formulazione dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 41 del 2014 reca, al comma 3, una deroga al divieto introdotto dai commi 1 e 2, escludendo da tale divieto «la realizzazione di opere pubbliche prive di alternativa localizzativa e necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente e per le quali sia stata svolta con esito positivo la valutazione di impatto ambientale (VIA)». Inoltre, l'opera autorizzata deve avere un livello di progettazione esecutiva ed essere immediatamente cantierabile, coerente con ulteriori opere tecnicamente connesse che dovessero risultare necessarie all'esercizio dell'opera stessa, nonché con il contesto produttivo territoriale. Da ultimo, è necessario che siano state adempiute tutte le prescrizioni rivenienti dal provvedimento di VIA e che la relativa verifica di ottemperanza sia stata asseverata da tutti gli enti competenti.

La disposizione in esame, quindi, presenterebbe una decisa discontinuità con la precedente formulazione dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 41 del 2014, ove si prescriveva - per le sole piante di ulivo monumentale - la destinazione agricola per 15 anni delle aree soggette ad espianto.

Secondo la parte ricorrente, le disposizioni impugnate potrebbero pregiudicare la costruzione delle «infrastrutture gas» di competenza nazionale che interessano la Regione Puglia, con particolare riferimento all'interconnessione tra il metanodotto Trans Adriatic Pipeline (TAP) e la rete nazionale di Snam Rete Gas, nonché alla posa dei metanodotti di interesse nazionale appartenenti alla rete nazionale gasdotti. Il vincolo urbanistico, infatti, sarebbe pienamente operativo per le opere fuori terra, poiché l'attività edificatoria comporta necessariamente un cambiamento della tipizzazione urbanistica, in caso di aree precedentemente agricole, tipizzazione che potrebbe permanere, invece, per le opere interrato.

Ne deriverebbe, pertanto, che la formulazione dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 7 del 2016 ostacolerebbe - di fatto - la realizzazione delle infrastrutture sopra richiamate, qualora queste siano localizzate nelle aree interessate dall'infezione di xylella fastidiosa e dal co.di.r.o.

2.1.- L'Avvocatura generale dello Stato prospetta, innanzi tutto, la violazione dell'art. 3 Cost., poiché le deroghe al vincolo urbanistico posto dalla disposizione impugnata sarebbero previste con riguardo alle «opere pubbliche» e non anche alle opere private di interesse pubblico, che meriterebbero identica disciplina. Ciò impedirebbe, pertanto, la realizzazione d'infrastrutture quali oleodotti, gasdotti, elettrodotti, acquedotti, etc., nelle aree interessate da xylella fastidiosa e co.di.r.o., non trattandosi di opere pubbliche finalizzate alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente, ma di opere private, sebbene d'interesse pubblico rilevante.



2.2.- Asserisce altresì l'Avvocatura generale dello Stato che, trattandosi di norme che ricadono nella materia di competenza concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», la potestà legislativa regionale violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. e, in particolare, i principi dettati dal legislatore statale ai commi 7, lettera *g*), e 8, lettera *b*), numero 2), dell'art. 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), che «riservano allo Stato, di intesa con la Conferenza unificata, rispettivamente “l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti” e “l'individuazione della rete nazionale dei gasdotti”». La previsione regionale, in tal modo, costituirebbe un ostacolo alla realizzazione delle infrastrutture energetiche sul territorio regionale, integrando anche una violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., poiché, essendo la materia in oggetto tra quelle a competenza concorrente, la potestà legislativa regionale deve esplicarsi all'interno del quadro di riferimento tracciato dal legislatore nazionale e con spirito di collaborazione.

2.3.- La difesa statale lamenta, poi, la violazione dell'art. 118 Cost., relativo al riparto costituzionale delle competenze amministrative, le quali, con riferimento agli impianti oggetto dell'intervento normativo, sono poste dall'art. 29, comma 2, lettera *g*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) in capo allo Stato, trattandosi di opere di preminente interesse nazionale per la sicurezza del sistema energetico e degli approvvigionamenti. In tal modo, la competenza statale sarebbe elusa dalla norma regionale, la quale porrebbe un impedimento assoluto all'ottenimento dell'intesa regionale prevista dall'art. 1, comma 8, lettera *b*), numero 2, della legge n. 239 del 2004, necessaria ai fini della realizzazione delle opere in commento.

A tal proposito, la difesa statale richiama le pronunce di questa Corte che hanno dichiarato l'incostituzionalità di norme regionali che prevedevano l'incompatibilità di determinate infrastrutture con specifiche aree del territorio regionale. In particolare, con riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», è richiamata la giurisprudenza costituzionale che afferma che «la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una “drastica previsione” della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano invece necessarie idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (tra le tante, sentenza n. 165 del 2011).

La norma regionale, quindi, avrebbe l'effetto d'impedire il rilascio della prevista intesa tra Stato e Regione nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione delle infrastrutture, in quanto la Regione Puglia sarebbe tenuta, in applicazione della norma regionale, a negare sempre e comunque l'intesa, anche in caso di convergenza tra interesse statale e interesse regionale nella localizzazione e realizzazione degli impianti.

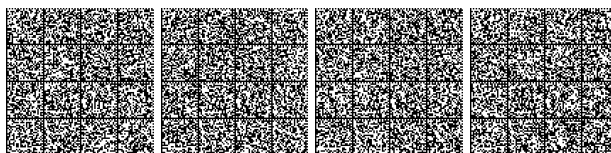
2.4.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, infine, le disposizioni impugnate paleserebbero ulteriori profili d'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 41, 42 e 43 Cost., i quali tutelano la libera iniziativa economica e la proprietà privata, nonché dei principi comunitari in materia di libera circolazione delle persone e di stabilimento, e in particolare degli artt. 43 e 49 del «Trattato U.E.» [*recte*: Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)] e quindi dell'art. 117, primo comma, Cost.

3.- Con memoria depositata in data 22 luglio 2016 si è costituita in giudizio la Regione Puglia, chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza nel merito, delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

3.1.- In via preliminare, la Regione eccepisce la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale formulate in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 43, 117, primo comma, e 120 Cost.

Relativamente all'art. 3 Cost., infatti, la difesa statale si limiterebbe ad enunciare le due categorie di opere che sarebbero disciplinate in modo irragionevolmente diverso dalla norma impugnata, omettendo, però, di spiegare le ragioni di tale illegittima disparità di trattamento. L'Avvocatura generale dello Stato, infatti, assumendo apoditticamente l'irragionevolezza della differente disciplina giuridica dettata dal legislatore regionale per le opere pubbliche, da un lato, e per quelle private (ancorché di interesse pubblico), dall'altro, non indicherebbe le ragioni della ritenuta irragionevolezza della diversità di trattamento, con conseguente inammissibilità della censura per carenza assoluta di motivazione (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 254, n. 233, n. 171 e n. 82 del 2015).

Eguale inammissibilità sarebbero le censure relative agli artt. 41, 42 e 43 Cost., nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento ai citati artt. 43 e 49 del TFUE. Si tratterebbe, infatti, di censure del tutto immotivate e, per quanto concerne il richiamo all'art. 43 del TFUE, anche inconferenti, concernendo tale disposizione la politica agricola comune.



Inammissibili sarebbero, infine, le censure proposte per violazione dell'art. 120 Cost., data la palese inconferenza del parametro, trattandosi di una disposizione costituzionale volta a disciplinare, al secondo e al terzo comma, i poteri sostitutivi straordinari del Governo. Non si comprenderebbe, pertanto, in che modo la disposizione potrebbe venire in rilievo nel caso di specie.

3.2.- Nel merito, la difesa regionale deduce la manifesta infondatezza della censura relativa all'art. 3 Cost., poiché la deroga al vincolo urbanistico introdotta dalla disposizione impugnata non sarebbe connessa tanto alla natura privatistica o pubblicistica dell'opera da realizzare, quanto all'impossibilità di individuare un sito alternativo e alla necessità della salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente, oltre che al rispetto degli ulteriori requisiti individuati dalla legge regionale. Requisiti che, in ogni caso, non concernerebbero opere, quali i gasdotti e i metanodotti, poiché, come riconosciuto dalla stessa difesa statale, non sono finalizzate alla «salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente».

Manifestamente infondate sarebbero, in ogni caso, anche le censure formulate in riferimento agli artt. 41, 42, 43 Cost. e, in particolare, all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 43 e 49 del TFUE. Non si comprenderebbe, infatti, in che modo la norma regionale impugnata violi i parametri evocati.

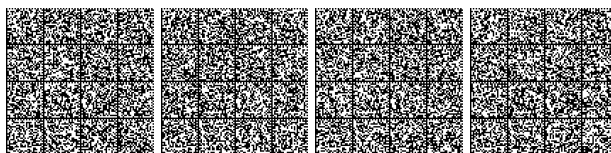
3.3.- Altresi infondate sarebbero le censure formulate in riferimento: all'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali di cui all'art. 1, commi 7, lettera g), e 8, lettera b), numero 2), della legge n. 239 del 2004; all'art. 118 Cost., in quanto non sarebbe rispettato il riparto costituzionale delle competenze amministrative e, in particolare, quello previsto dall'art. 29, comma 2, lettera g), del decreto legislativo n. 112 del 1998; all'art. 120 Cost., in quanto la disposizione regionale arrecherebbe un vulnus al principio di leale collaborazione.

3.3.1.- Secondo la difesa regionale, l'intero impianto di tali censure sarebbe frutto di un erroneo presupposto interpretativo. Esse, infatti, sarebbero tutte concentrate esclusivamente sulla rilevanza che la nuova disciplina regionale assume riguardo alla costruzione delle infrastrutture gas di competenza nazionale che interessano la Regione Puglia e sull'esigenza di garantire la correttezza dei procedimenti autorizzatori per la realizzazione degli interventi relativi alla rete nazionale dei gasdotti - tra i quali è specificamente richiamato il metanodotto TAP - con particolare riguardo al raggiungimento dell'intesa tra Stato e Regione prevista dalla normativa nazionale.

Riguardo alla necessità di tale intesa - quale presupposto indispensabile per la legittimità costituzionale dei procedimenti disciplinati dalla legislazione statale - la difesa regionale richiama in particolare la sentenza di questa Corte n. 110 del 2016, in cui si è ribadito che l'art. 52-*quinquies* del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)», «prevede “la cosiddetta intesa ‘forte’ ai fini della localizzazione e realizzazione delle infrastrutture lineari energetiche quale modulo procedimentale necessario per assicurare l'adeguata partecipazione delle regioni allo svolgimento di procedimenti incidenti su una molteplicità di loro competenze” (sentenza n. 182 del 2013)». La medesima pronuncia afferma espressamente che anche «ai “gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero” è pienamente applicabile il disposto dell'art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001, che prevede l'adozione, d'intesa con le Regioni, dell'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di ogni infrastruttura lineare energetica».

Da ciò, argomenta la difesa regionale, deriverebbe l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato per cui la norma regionale impugnata avrebbe l'effetto «di impedire il rilascio della prevista intesa Stato-Regione nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione delle infrastrutture, in quanto la Regione Puglia sarebbe tenuta, in applicazione della norma regionale, a negare sempre e comunque l'intesa, anche in caso di convergenza tra interesse statale e interesse regionale nella localizzazione e realizzazione degli impianti».

L'erroneità del presupposto interpretativo delle censure mosse dal ricorrente, secondo la difesa regionale, sarebbe, dunque, palese, poiché il vincolo urbanistico imposto dalle disposizioni impuginate potrebbe operare solo con riferimento alle opere fuori terra e, comunque, andrebbe riferito ai soli terreni interessati da infezione a causa di xylella fastidiosa o co.di.r.o. L'intesa che Stato e Regione sono chiamati a raggiungere nei procedimenti di localizzazione delle infrastrutture in questione, invece, sarebbe un atto di natura politica, che, come tale, ben potrebbe implicare l'impegno delle parti ad adottare ogni ulteriore atto al fine di assicurare l'adempimento degli obblighi assunti con l'intesa medesima, comprese eventuali modifiche al proprio ordinamento legislativo. Inoltre, il comma 8-*bis* dell'art. 1 della medesima legge n. 239 del 2004, prevedendo uno speciale procedimento in caso di mancato raggiungimento dell'intesa imputabile alla Regione, consentirebbe, in ultima istanza, alla Presidenza del Consiglio dei ministri di provvedere in merito.



3.4.- Riguardo alle specifiche censure, la difesa regionale ritiene priva di fondamento quella di violazione del riparto delle competenze legislative, stabilito dall'art. 117, terzo comma, Cost., con specifico riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», per contrasto con l'art. 1, commi 7, lettera g), e 8, lettera b), numero 2), della l. n. 239 del 2004, che riservano allo Stato, di intesa con la Conferenza unificata, rispettivamente «l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti» e «l'individuazione della rete nazionale dei gasdotti». Parimenti infondata sarebbe la censura di violazione dell'art. 118 Cost., per contrasto con l'art. 29, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 112 del 1998 - che pone in capo allo Stato le competenze amministrative ed autorizzatorie per gli impianti oggetto dell'intervento normativo, in quanto opere di preminente interesse nazionale per la sicurezza del sistema energetico e degli approvvigionamenti - nonché con l'art. 1, comma 8, lettera b), numero 2), della legge n. 239 del 2004, per l'impedimento che la norma regionale porrebbe al raggiungimento dell'intesa ivi prevista. Secondo la difesa della parte resistente, infatti, la norma impugnata non concernerebbe la competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ma quella in materia di «governo del territorio» e, in parte, anche la competenza residuale regionale in materia di «agricoltura». La Regione Puglia, dunque, avrebbe agito all'interno del riparto di competenze legislative sancito dalla Costituzione. L'intreccio con competenze statali, anche avocate al centro in forza del meccanismo della «chiamata in sussidiarietà», nondimeno, comporta il rispetto del principio di leale collaborazione, che, nel caso di specie, troverebbe già adeguata espressione proprio nella necessità del raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 1, comma 8, lettera b), numero 2), della legge n. 239 del 2004 (a cui si aggiunge l'intesa con la singola Regione interessata, prevista dall'art. 52-*quinquies*, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, da acquisire ai fini del rilascio di autorizzazioni alla costruzione di gasdotti ed oleodotti): intese rispetto alle quali la norma regionale impugnata non avrebbe effetto ostativo. Questi argomenti renderebbero palesemente infondata anche la denunciata lesione del principio di leale collaborazione.

4.- In prossimità dell'udienza, la Regione Puglia ha depositato memoria nella quale insiste sulle conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione in giudizio. In particolare, la difesa regionale ribadisce la riconducibilità della legge regionale n. 7 del 2016 alle competenze regionali in materia di «governo del territorio» e «agricoltura» (sono richiamate le sentenze n. 16 del 2015, n. 62 del 2013, n. 116 del 2006, n. 282 e n. 12 del 2004), le quali, nel caso di specie, s'intrecciano con ulteriori ambiti attribuiti alla competenza statale in materia energetica, avocati al centro in forza del meccanismo della «chiamata in sussidiarietà». Ancora, la Regione sottolinea come il vincolo urbanistico imposto dalla disposizione di legge regionale, riguardando solo determinate categorie di terreni e applicandosi solo alle opere fuori terra, non sarebbe, come asserisce la difesa statale, tale da portare la Regione a negare «sempre e comunque» la necessaria intesa per la localizzazione delle opere, con conseguente infondatezza dei rilievi governativi.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 43, 117, primo e terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa)».

Le disposizioni impuginate istituiscono un vincolo di natura urbanistica sulle aree che, per effetto dell'infezione provocata dal batterio della xylella fastidiosa o del complesso del disseccamento rapido dell'olivo (co.di.r.o.), siano interessate dall'espianto, abbattimento o spostamento degli alberi di ulivo, stabilendo che tali zone non possano mutare la destinazione urbanistica vigente al momento dell'espianto per sette anni, né essere interessate dal rilascio di permessi di costruire che siano in contrasto con la preesistente destinazione urbanistica. Nondimeno, le stesse disposizioni prevedono la possibilità di deroghe a tale vincolo per «la realizzazione di opere pubbliche prive di alternativa localizzativa e necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente e per le quali sia stata svolta con esito positivo la valutazione di impatto ambientale (VIA)». Inoltre, l'opera autorizzata deve avere un livello di progettazione esecutiva ed essere immediatamente cantierabile, coerente con ulteriori opere tecnicamente connesse che dovessero risultare necessarie all'esercizio dell'opera stessa, nonché con il contesto produttivo territoriale ed è necessario che siano state adempiute tutte le prescrizioni rivenienti dal provvedimento di VIA e che la relativa verifica di ottemperanza sia stata asseverata da tutti gli enti competenti.



2.- Secondo la parte ricorrente, le disposizioni impugnate potrebbero pregiudicare la costruzione delle infrastrutture gas di competenza nazionale che interessano la Regione Puglia, con particolare riferimento all'interconnessione tra il metanodotto Trans Adriatic Pipeline (TAP) e la rete nazionale di Snam Rete Gas, nonché alla posa dei metanodotti di interesse nazionale appartenenti alla rete nazionale gasdotti.

2.1.- Una prima censura viene prospettata in relazione all'art. 3 Cost., poiché le deroghe al vincolo urbanistico previste dalla disposizione impugnata sarebbero riferite alle «opere pubbliche» e non anche alle opere private di interesse pubblico, che meriterebbero identica disciplina, con il risultato d'impedire la realizzazione delle infrastrutture quali oleodotti, gasdotti, elettrodotti, acquedotti, e altro, nelle aree interessate.

2.2.- È altresì denunciata la violazione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., con particolare riferimento ai commi 7, lettera g), e 8, lettera b), numero 2), dell'art. 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), poiché la previsione regionale ostacolerebbe la realizzazione delle infrastrutture energetiche sul territorio regionale, integrando anche una violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in quanto si porrebbe un impedimento assoluto al raggiungimento dell'intesa regionale prevista dall'art. 1, comma 8, lettera b), numero 2), della legge n. 239 del 2004, necessaria ai fini della realizzazione delle opere in discorso.

2.3.- La parte ricorrente denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 118 Cost., per contrasto con la disciplina delle competenze amministrative ed autorizzatorie per gli impianti oggetto dell'intervento normativo, riservate allo Stato dall'art. 29, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). In applicazione della norma regionale, infatti, la Regione Puglia dovrebbe negare sempre e comunque l'intesa, anche in caso di convergenza tra interesse statale e interesse regionale nella localizzazione e realizzazione degli impianti.

2.4.- Da ultimo, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, sono ravvisabili ulteriori profili d'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 41, 42 e 43 Cost., nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento agli artt. 43 e 49 del Trattato U.E. [*recte*: Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)].

3.- Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale formulate in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 43, 117, primo comma, in relazione agli artt. 43 e 49 TFUE, e 120 Cost.

Questa Corte ha costantemente affermato che costituisce onere del ricorrente identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità (tra le tante, sentenze n. 249 del 2016, n. 233, n. 153 e n. 82 del 2015, n. 259 e n. 39 del 2014), ed esponendo una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme impugnate (*ex plurimis*, sentenze n. 249 del 2016, n. 184 del 2012, n. 119 del 2010).

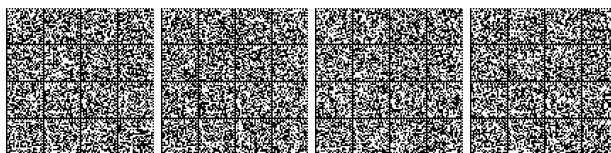
Del tutto carenti di supporto motivazionale sono le censure relative agli artt. 41, 42 e 43 Cost., poiché non è illustrato alcun argomento riguardo alle modalità con le quali la disposizione regionale impugnata inciderebbe sulla libertà d'iniziativa economica, né in ordine al pregiudizio che essa recherebbe ai principi costituzionali in materia di espropriazione.

Allo stesso modo, immotivata si presenta anche la censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost., per violazione degli artt. 43 e 49 del TFUE, in quanto nulla si dice sulle modalità con le quali si verificherebbe la lesione di tali parametri; in particolare, per l'art. 43 del TFUE, si evoca una disposizione che, come evidenziato anche dalla difesa regionale, non appare conferente alla materia in esame.

Appare, altresì, carente di adeguata motivazione la censura relativa all'art. 120 Cost., la cui violazione è evocata in termini meramente assertivi, sebbene possa desumersi un generico collegamento con le censure relative agli altri parametri costituzionali.

Da ultimo, con riferimento alla censura posta in relazione all'art. 3 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato si limita a denunciare una disparità di trattamento tra opere pubbliche ed opere private nella disciplina regionale impugnata, senza, tuttavia, svolgere una sufficiente argomentazione riguardo alle ragioni che osterebbero a tale diversità di trattamento. La censura, pertanto, non raggiunge quella soglia minima di chiarezza a cui la giurisprudenza di questa Corte subordina l'ammissibilità delle impugnative in via principale (*ex multis*, sentenze n. 249 del 2016, n. 39 del 2014, n. 119 del 2010 e n. 139 del 2006).

4.- Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Puglia n. 41 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge reg. Puglia n. 7 del 2016, per violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118 Cost.



4.1.- Una ricostruzione dell'ambito materiale del Titolo V della Costituzione, a cui vanno ricondotte le disposizioni impugnate, consente, infatti, di collocarle all'interno delle competenze regionali in materia di «governo del territorio».

Tale materia, come più volte affermato da questa Corte, concerne, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività e, dunque, l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio (tra le tante, sentenze n. 278 e n. 21 del 2010, 237 del 2009, n. 383 e n. 336 del 2005).

Le disposizioni di cui ai primi due commi dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 41 del 2014, come riformulati dalla legge reg. n. 7 del 2016, nel porre un vincolo settennale sui terreni agricoli che abbiano subito espianto di ulivi affetti da xylella o co.di.r.o., infatti, si pongono in linea di continuità con l'originaria previsione legislativa, da un lato estendendo la portata del vincolo, non più limitato ai soli terreni ove vi siano ulivi monumentali, dall'altro lato, riducendone la durata da quindici a sette anni. Per tali profili, dunque, le disposizioni regionali impugnate agiscono all'interno delle competenze regionali in materia di «governo del territorio», limitando la possibilità di edificare su terreni agricoli. In tal senso, quindi, non si palesano contrasti con i parametri costituzionali evocati.

5.- È fondata la questione di legittimità dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Puglia n. 41 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge regionale n. 7 del 2016, in riferimento all'art. 117, terzo comma, e all'art. 118 Cost.

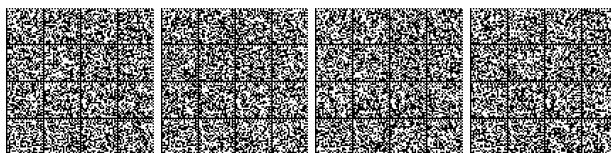
5.1.- Come già affermato da questa Corte, infatti, non tutta la disciplina concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l'esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio, può essere ricondotta al «governo del territorio». Ne consegue, che l'ambito materiale a cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta o indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato attraverso la valutazione dell'elemento funzionale; l'interesse riferibile al «governo del territorio» e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di ulteriori interessi differenziati (in tal senso già la sentenza n. 383 del 2005).

Dunque, è alla luce di tale giurisprudenza che deve essere esaminato il comma 3 dell'art. 1 della legge regionale in esame, che introduce talune deroghe al divieto di variazione della destinazione urbanistica. Come riconosciuto dalla stessa difesa regionale, la disposizione impugnata, in tal modo, incide su ulteriori aspetti concernenti gli usi del territorio, introducendo casi specifici nei quali il vincolo urbanistico non opera, investendo per tale profilo ambiti di competenza ulteriori, quale, appunto, il settore energetico.

5.2.- La disposizione regionale include nel suo divieto la realizzazione di opere rientranti di sicuro nella competenza statale, come, tra le altre, le opere energetiche d'interesse strategico nazionale, alle quali si riferisce il ricorso. Inoltre, per le stesse opere la cui realizzazione è, invece, ammessa, si fa riferimento ad interessi, quali l'ambiente, che rientrano nella competenza esclusiva statale, e la pubblica incolumità, la quale certamente investe anche profili, come la sicurezza, attinenti a valutazioni proprie dello Stato. La natura di siffatti interessi, dunque, fa escludere un potere regionale come quello previsto dalla disposizione in esame, che manifesta in tal modo un'esorbitanza dalle competenze legislative della Regione.

Con particolare riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», non possono non entrare in gioco i principi fondamentali posti dallo Stato, nello specifico con: l'art. 1, comma 7, lettera g), della legge n. 239 del 2004, che riserva allo Stato le funzioni amministrative concernenti «l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti»; l'art. 1, comma 8, lettera b), numero 2), della legge n. 239 del 2004, che attribuisce allo Stato le funzioni inerenti «l'individuazione, di intesa con la Conferenza unificata, della rete nazionale di gasdotti»; l'art. 29, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 112 del 1998, che riserva allo Stato le funzioni amministrative concernenti, in particolare, i profili autorizzatori e in materia di gasdotti.

La legge n. 239 del 2004, come sottolineato in più occasioni da questa Corte, anche attraverso il meccanismo della «chiamata in sussidiarietà», quindi attraverso un modulo procedimentale basato su esigenze d'interesse nazionale, ha «ridefinito in modo unitario e a livello nazionale i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, nonché dei connessi impianti di compressione a gas, in base alla necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario» (tra le tante, sentenza n. 249 del 2016).



Le norme statali, dunque, costituiscono principi fondamentali per la localizzazione e la realizzazione delle opere d'interesse nazionale, e quindi anche nella materia energetica, «in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario», anche in relazione «ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione» (sentenza n. 131 del 2016, nonché sentenze n. 119 del 2014, n. 182 del 2013, n. 383 del 2005).

5.3.- La pluralità di interessi e di competenze che ricorrono nella materia in esame trova la sua composizione nell'intesa, prevista anche per la fase di localizzazione e realizzazione dell'opera ai sensi dall'art. 52-*quinquies* del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)». Il raggiungimento dell'intesa costituisce lo strumento necessario al fine d'identificare le «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti, inclusa la rete dei gasdotti» (da ultimo, sentenza n. 249 del 2016), superabile nel caso d'inerzia regionale con le modalità previste dal comma 8-*bis* dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004.

In base a tali presupposti ed anche in ragione del pregiudizio arrecato alla ricerca dell'intesa, questa Corte ha più volte dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi regionali che prevedevano divieti o ponevano vincoli alla localizzazione di impianti energetici in zone diverse da quelle individuate dalla Regione (tra le tante, sentenze n. 249 e n. 154 del 2016, n. 119 del 2014, n. 182 del 2013).

La stessa difesa regionale non nega la connessione delle norme adottate con competenze dello Stato, ma le ritiene salvaguardate poiché non sarebbe pregiudicata l'intesa che lo Stato stesso e la Regione sono chiamati a raggiungere nei procedimenti di localizzazione di queste infrastrutture. L'intesa, infatti, sarebbe atto di natura politica, che impegna le parti ad adottare ogni atto idoneo ad assicurare l'adempimento degli obblighi assunti con l'intesa medesima, comprese eventuali modifiche al proprio ordinamento legislativo, in assenza delle quali lo Stato potrebbe comunque provvedere.

Tali argomentazioni non appaiono persuasive, in primo luogo, perché la disposizione di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge impugnata individua fattispecie comunque al fuori delle competenze regionali; in secondo luogo, in quanto l'argomento che ogni legge possa sempre essere modificata qualora necessario prova troppo in un giudizio di legittimità costituzionale sulla medesima legge.

5.4.- Dunque, è proprio il comma 3 della nuova formulazione dell'art. 1 della legge reg. n. 41 del 2014, recante le deroghe al divieto di variazione della destinazione agricola dei terreni, stabilito in via generale dai primi due commi dell'art. 1, a determinare la lesione delle competenze statali. Nel prevedere tali deroghe, infatti, la Regione, eccedendo le proprie competenze, disciplina casi nei quali la realizzazione dell'opera dipende da una valutazione non sua, ma dello Stato.

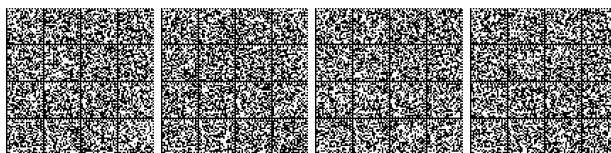
Il permanere del generale divieto di edificazione su determinati territori regionali, previsto dai commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge regionale impugnata, invece, non osta, di per sé, al raggiungimento delle intese necessarie alla localizzazione di opere d'interesse strategico nazionale e, dunque, alla loro realizzazione. Ciò, infatti, discende dalle leggi dello Stato che, come la legge n. 239 del 2004, attribuiscono a quest'ultimo il potere di stabilire, in base all'interesse nazionale e salva l'intesa con le Regioni, la localizzazione e la realizzazione di opere siffatte. Il divieto regionale, perciò, è di per sé inoperante davanti ad opere rientranti in ambiti in cui le competenze amministrative e legislative della Regione sono sovrastate, e quindi limitate, dal predetto potere statale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Puglia 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa)»;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 41 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 7 del 2016, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 43, 117, primo comma, in relazione agli artt. 43 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e 120 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;



3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia n. 41 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 7 del 2016, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170105

N. 106

Sentenza 11 aprile - 11 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Individuazione delle attività specialistiche odontoiatriche non soggette ad autorizzazione o a segnalazione certificata di inizio attività e quelle, al contrario, soggette ad autorizzazione sanitaria all'esercizio.

- Legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 10 (Norme per la tutela della salute dei pazienti nell'esercizio delle attività specialistiche odontoiatriche), artt. 4 e 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

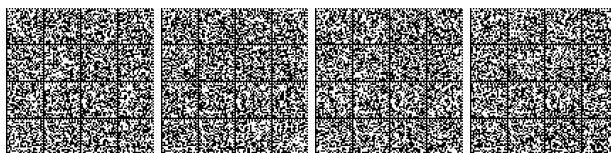
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 10 (Norme per la tutela della salute dei pazienti nell'esercizio delle attività specialistiche odontoiatriche), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-21 giugno 2016, depositato in cancelleria il 21 giugno 2016 ed iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica dell'11 aprile 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

udito l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 16-21 giugno 2016, depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 21 giugno e iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 10 (Norme per la tutela della salute dei pazienti nell'esercizio delle attività specialistiche odontoiatriche), lamentando la violazione degli artt. 32, 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato, ripercorsi i passaggi che hanno portato alla nomina di un commissario ad acta per la realizzazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario nel quale versa la Regione Calabria (delibera del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015), ritiene che i censurati articoli interferirebbero con i poteri commissariali indicati nella stessa delibera, così ledendo gli invocati parametri costituzionali.

2.1.- La censurata legge regionale, infatti, individua, nel suo art. 4, le attività odontoiatriche non soggette ad autorizzazione sanitaria o a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e, nel suo art. 5, quelle, al contrario, soggette ad autorizzazione sanitaria all'esercizio, così intervenendo, secondo il ricorrente, in materia sanitaria, la cui attuazione competerebbe esclusivamente al commissario ad acta in carica. L'interferenza - e la conseguente violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. - deriverebbe dalla previsione, tra le azioni e gli interventi prioritari affidati al commissario ad acta dalla delibera del Consiglio dei ministri, della «attuazione della normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale» (punto 10 della delibera). Ad avviso del ricorrente, il compito di adeguare alla legislazione statale la normativa regionale in materia di autorizzazioni allo svolgimento di attività sanitaria spetterebbe al solo commissario ad acta. L'intervento legislativo regionale si configurerebbe, dunque, come una riappropriazione di un potere dal cui esercizio la Regione è stata temporaneamente interdetta, riappropriazione che, alla luce della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 110 del 2014, n. 79, n. 28 e n. 18 del 2013, n. 131 del 2012 e n. 78 del 2011), è costituzionalmente illegittima.

2.2.- Entrambe le disposizioni censurate, inoltre, intervenendo in ambito di autorizzazioni e prevedendo interventi in materia di organizzazione sanitaria non contemplati dal piano di rientro, si porrebbero, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con la norma interposta dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», che vieta l'adozione da parte della Regione commissariata di nuovi provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro, e per conseguente contraddizione con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute.

2.3.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il censurato art. 4 della legge regionale sarebbe altresì in violazione degli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost. per contrasto, quali disposizioni interposte, con gli artt. 8 e 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), i quali stabiliscono i «requisiti minimi» di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, assurgendo a principi fondamentali nella materia «tutela della salute» (secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 59 del 2015, n. 245 e n. 150 del 2010). La generica esclusione dall'autorizzazione sanitaria e dalla segnalazione certificata di inizio attività degli studi odontoiatrici «che effettuano esclusivamente visite e/o diagnostica strumentale non invasiva», in assenza di specificazioni in merito al livello di invasività delle prestazioni, infatti, si porrebbe in contrasto con il menzionato art. 8, il quale prevede la necessità e la procedura perché siano definiti «i requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi richiesti per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private e la periodicità dei controlli sulla permanenza dei requisiti stessi» (comma 4); e con l'art. 8-ter, secondo cui «[l] autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie è, altresì, richiesta per gli studi odontoiatrici, medici e di altre professioni sanitarie, ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale, ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente, individuati ai sensi del comma 4, nonché per le strutture esclusivamente dedicate ad attività diagnostiche, svolte anche a favore di soggetti terzi» (comma 2).

3.- La Regione Calabria non si è costituita in giudizio.



Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 16-21 giugno 2016, depositato nella cancelleria di questa Corte il 21 giugno e iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 10 (Norme per la tutela della salute dei pazienti nell'esercizio delle attività specialistiche odontoiatriche), lamentando la violazione degli artt. 32, 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.

1.1.- Ad avviso del ricorrente, le disposizioni censurate interverrebbero in materia di regime autorizzatorio per l'esercizio di attività sanitarie, così interferendo con i poteri del commissario ad acta nominato, per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, con la delibera del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015. In particolare, le norme impugnate interferirebbero con l'incarico al commissario ad acta di adottare, tra le azioni e gli interventi prioritari, quelli volti alla «attuazione della normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale» (punto 10 della menzionata delibera).

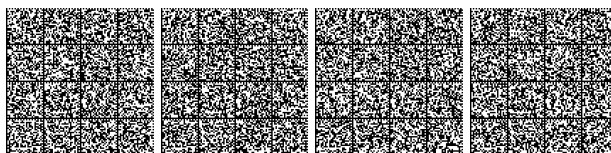
Entrambe le disposizioni censurate, inoltre, si porrebbero in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con la norma interposta dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», che vieta l'adozione da parte della Regione commissariata di nuovi provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro, e per conseguente contraddizione con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e di «tutela della salute».

L'art. 4, infine, sarebbe in violazione degli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost. per contrasto con le norme interposte contenute negli artt. 8 e 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), i quali stabiliscono i «requisiti minimi» di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, assurgendo a principi fondamentali nella materia «tutela della salute».

2.- Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., sono fondate.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015)» (da ultimo, sentenza n. 14 del 2017).

Questa Corte ha altresì costantemente affermato che, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., «il Governo può nominare un commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali - anche qualora questi agissero per via legislativa - pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 14 del 2017; n. 266 del 2016; n. 278 e n. 110 del 2014; n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011). L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014)» (sentenza n. 14 del 2017; nello stesso senso, n. 266 del 2016 e n. 227 del 2015). Il divieto di interferenza con le funzioni commissariali si traduce, dunque, in un «effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale» (sentenza n. 51 del 2013), potendo essa intervenire in maniera disarmonica rispetto alle scelte commissariali e, dunque, indirettamente ostacolare l'unitarietà dell'intervento (sentenza n. 266 del 2016).



Nel caso di specie l'interferenza risulta evidente a una semplice comparazione testuale degli atti legislativi.

Le censurate disposizioni, infatti, individuano, con l'art. 4, le attività odontoiatriche non soggette ad autorizzazione sanitaria o a segnalazione certificata di inizio attività e, con l'art. 5, quelle, al contrario, soggette ad autorizzazione sanitaria all'esercizio. La delibera del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015 attribuisce al commissario ad acta il compito di dare «attuazione alla normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale».

3.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge reg. Calabria n. 10 del 2016, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 10 (Norme per la tutela della salute dei pazienti nell'esercizio delle attività specialistiche odontoiatriche).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170106

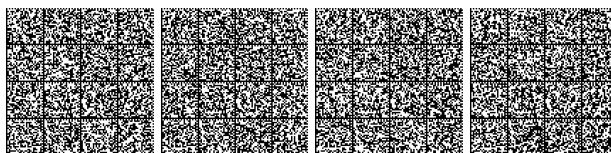
N. 107

Sentenza 4 aprile - 11 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica (interventi ricompresi nell'ambito della normativa di favore prevista dal "Piano casa") - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni (procedura comparativa ad evidenza pubblica per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime) - Bilancio e contabilità pubblica (finanziamento aggiuntivo in favore della Città metropolitana di Napoli) - Tutela e sicurezza sul lavoro (obbligo del direttore di lavori edili privati oggetto di permesso di costruire, SCIA, DIA, CIL o CILA, di trasmissione allo sportello unico per l'edilizia, all'inizio e alla fine dei lavori, del documento unico di regolarità contributiva dell'impresa esecutrice) - Sanità pubblica (misure per l'incremento delle strutture accreditate con i sistemi PET/TC).

- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), art. 12, comma 4-bis, come sostituito dall'art. 8, comma 1, lettera l), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016); legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6, artt. 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, 21, comma 1, lettera d), 22, comma 4, lettera a).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8 (*recte*: art. 8, comma 1, lettera *l*), e 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, 21, comma 1, lettera *d*), 22, comma 4, lettera *a*), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-7 giugno 2016, depositato in cancelleria il 13 giugno 2016 ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

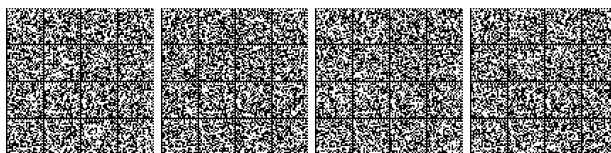
uditi l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso in epigrafe, notificato il 3-7 giugno 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 8, 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, 21 comma 1, lettera *d*), e 22, comma 4, lettera *a*), della legge della Regione Campania, 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), pubblicata sul BUR del 5 aprile 2016, n. 22.

Ad avviso del Governo l'art. 8 (*recte*: art. 8, comma 1, lettera *l*), della legge regionale impugnata sarebbe in contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione sia all'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)» (da qui, *TUE*), sia al comma 10 dell'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106; i commi dal 3 al 6 dell'art. 17 sarebbero in conflitto con gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettere *e*), *l*) ed *s*) Cost.; il successivo art. 19, comma 10, sarebbe in contrasto con il disposto dell'art. 81, terzo comma, Cost., mentre l'art. 21, comma 1, lettera *d*), violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 44-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia di documentazione amministrativa (Testo *A*)»; infine, l'art. 22, comma 4, lettera *a*), della legge in oggetto sarebbe in conflitto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento sia all'art. 8-*quater* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), sia ai commi 80 e 95 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)».

2.- Evidenzia il ricorrente che l'art. 8 della legge regionale impugnata apporta modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), in precedenza già oggetto di altre innovazioni rispetto all'impianto originario.



In particolare, il ricorrente segnala che con il comma 1 del citato art. 8, lettere *b)*, *e)*, *f)* e *g)*, l'applicabilità di alcuni degli incentivi in deroga di cui alla legge regionale n. 19 del 2009 (segnatamente quelli previsti dal comma 2 dell'art. 4, dal comma 4 dell'art. 6-*bis*, nonché dai commi 5 e 8-*bis* dell'art. 7), è stata ancorata alla data di entrata in vigore della legge della Regione Campania 18 gennaio 2016, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2016 - 2018 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale 2016».

Il Governo rimarca, inoltre, che il citato art. 8, comma 1, lettera *h)*, ha modificato la disciplina di cui all'art. 7-*bis* (Recupero dei complessi produttivi dismessi) della legge regionale n. 19 del 2009, così da conferire ai comuni la facoltà di assentire interventi di recupero e riutilizzo di complessi industriali e produttivi dismessi pur senza imporre il rispetto del previgente vincolo di destinazione ad attività produttive.

2.1.- Ciò premesso, osserva il Governo che l'art. 8, comma 1, lettera *l)*, della legge regionale n. 6 del 2016, nel sostituire il comma 4-*bis* dell'art. 12 (Norma finale e transitoria) della legge regionale n. 19 del 2009, così recita: « il comma 4-*bis* dell'art. 12 è sostituito dal seguente: “4-*bis*. Le disposizioni di cui all'art. 36 del d.P.R. n. 380/2001 si applicano anche agli interventi previsti dalla presente legge e realizzati dopo la sua entrata in vigore, privi di titolo abilitativo o in difformità da esso, ma che risultano conformi alla stessa legge sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda”».

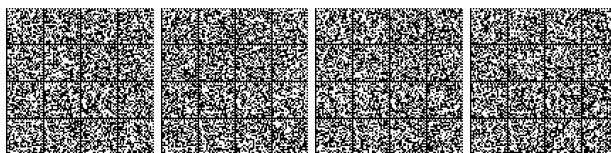
Tali disposizioni sarebbero in contrasto con l'art. 36 del TUE il quale, ai fini del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, richiede la doppia conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente, cioè la conformità dell'intervento alla normativa in vigore sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione della domanda.

Ad avviso del Governo, a seguito della modifica oggetto di censura, le deroghe assentite dalla legge regionale n. 19 del 2009 sarebbero applicabili anche ad interventi che, eseguiti nei periodi intercorrenti tra le varie modifiche ad opera delle leggi regionali sopravvenute nel tempo fino alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 1 del 2016, avrebbero dovuto essere realizzati in conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia medio-tempore in vigore. La disposizione impugnata, dunque, consentirebbe il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria pur in presenza di abusi non solo formali ma anche sostanziali, in aperta contraddizione con il disposto dell'evocato art. 36 del TUE cui questa Corte ha riconosciuto natura di principio fondamentale vincolante per la legislazione regionale, siccome finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica e edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere il permesso in sanatoria.

Secondo il ricorrente, un esempio evidente di siffatta violazione sarebbe offerto dalle modifiche apportate all'art. 7-*bis* (Recupero dei complessi produttivi dismessi) della legge regionale n. 19 del 2009, introdotte dall'art. 8, comma 1, lettera *h)*, della legge regionale impugnata; disposizione, questa, che oggi consente, a differenza del passato, il recupero dei complessi produttivi dismessi pur senza mantenere fermo il vincolo rappresentato dalla pregressa destinazione ad attività produttive. Per effetto della nuova disciplina transitoria, adduce il Governo, anche il recupero dei plessi produttivi non coerente con il precedente vincolo di destinazione, realizzato prima dell'entrata in vigore della modifica apportata dalla legge regionale impugnata, sarebbe suscettibile di sanatoria perché conforme alla disciplina attualmente vigente. E tanto sarebbe in conflitto non solo con l'art. 36 del TUE ma anche con il disposto di cui all'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, il quale esclude, per gli immobili abusivi, l'applicabilità delle misure di premialità assentite dalle leggi regionali ricomprese, come quella della Regione Campania n. 19 del 2009, nel programma nazionale meglio noto con il sintagma «Piano Casa».

2.2.- Il Governo rimarca, inoltre, che, a seguito delle modifiche nel tempo apportate alla legge regionale n. 19 del 2016, le amministrazioni comunali si troveranno, con tutta probabilità, nella condizione di non essere in grado di individuare la data di esecuzione degli interventi oggetto di verifica di conformità con riguardo alla disciplina urbanistico-edilizia vigente al momento della relativa realizzazione. Tanto renderebbe comunque inapplicabile il principio statale della doppia conformità, così da porre la disciplina regionale in contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa con conseguente violazione degli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost.

3.- Il ricorrente lamenta, altresì, l'illegittimità dell'art. 17, commi dal 3 al 6, della legge regionale n. 6 del 2016, per la ritenuta violazione degli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettere *e)*, *l)* e *s)*, Cost.



L'art. 17 in oggetto, si segnala nel ricorso, contiene norme per lo sviluppo del turismo balneare; più precisamente, i commi censurati, prevedono una procedura comparativa ad evidenza pubblica per il rinnovo delle concessioni demaniali marittime, in forza della quale il concessionario subentrante deve corrispondere al concessionario uscente un indennizzo basato su una stima del valore aziendale di riferimento. Tali disposizioni violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost. perché in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libertà di stabilimento, introducendo un trattamento di favore per il concessionario uscente così da ostacolare l'apertura del mercato. Le disposizioni in oggetto violerebbero, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettere e), l) e s) Cost., perché sarebbero destinate ad operare in ambiti legislativi coperti dalla riserva ascrivita allo Stato in materia di tutela della concorrenza, ordinamento civile e tutela dell'ambiente. Infine, la norma regionale in esame presenta aspetti di incostituzionalità anche sotto il profilo della tutela del paesaggio e dell'ambiente, materie attratte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, nella parte in cui consente il permanere delle opere realizzate dal concessionario sul suolo demaniale in contrasto con la legislazione nazionale in materia di concessioni demaniali marittime, nella quale vige il principio della riduzione «in pristino» sancito dall'art. 49 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Codice della navigazione).

4.- Con il ricorso si denuncia anche l'illegittimità dell'art. 19, comma 10, della legge regionale n. 6 del 2016, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

La norma censurata autorizza, nei limiti delle disponibilità di bilancio, un finanziamento aggiuntivo in favore della Città metropolitana di Napoli per l'intervento «Apertura svincoli SP 1 circonvallazione esterna di Napoli e SP 500» di cui al IV protocollo aggiuntivo stipulato in data 23 marzo 2007 tra Ministero dello sviluppo economico, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Regione Campania ed ANAS. Ciò, tuttavia, per quanto evidenziato dal ricorrente, senza individuare la fonte di copertura finanziaria del predetto onere aggiuntivo, oltre che in contraddizione con la clausola di invarianza finanziaria prevista dall'art. 29 della medesima legge regionale.

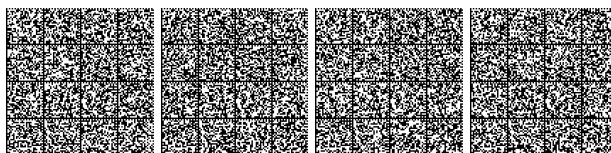
Da qui l'addotto contrasto l'art. 81, terzo comma, Cost.

5.- Il Governo impugna altresì l'art. 21, comma 1, lettera d), della legge regionale in disamina, disposizione ritenuta in asserito contrasto con l'art. 44-bis del d.P.R. n. 445 del 2000, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., avuto riguardo alla materia della «tutela e sicurezza del lavoro».

La norma censurata stabilisce che «[p]er attivare azioni di contrasto al lavoro nero nel comparto delle costruzioni e al fine di promuovere la sicurezza nei cantieri, per i lavori edili privati oggetto di permesso di costruire, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), denuncia di inizio attività (DIA), comunicazione inizio lavori (CIL) o comunicazione inizio lavori asseverata (CILA)», il direttore dei lavori provvede «[...] a trasmettere allo Sportello unico dell'edilizia (SUE), all'inizio e alla fine dei lavori, il DURC dell'azienda esecutrice, attestante la sua regolarità contributiva e le avvenute comunicazioni di inizio e di fine lavori effettuate agli enti previdenziali, assicurativi e infortunistici e alla Cassa edile competenti per territorio».

Tale disposizione, nell'assunto sotteso al ricorso, sarebbe in contrasto con l'art. 44-bis del citato d.P.R. n. 445 del 2000, il quale prevede che «[l]e informazioni relative alla regolarità contributiva sono acquisite d'ufficio, ovvero controllate ai sensi dell'articolo 71, dalle pubbliche amministrazioni precedenti, nel rispetto della specifica normativa di settore». Ciò perché con la norma impugnata si pone a carico della direzione dei lavori un'incombenza che, ai sensi della legislazione statale, grava sulla pubblica amministrazione precedente, essendo soggetta ad una norma di principio che prevede un potere di intervento e di verifica d'ufficio. Di qui l'addotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

6.- Con il ricorso viene denunciata, infine, la illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 4, lettera a), della legge regionale n. 6 del 2016, perché in asserito contrasto con l'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992 e con l'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, con conseguente violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost. Evidenzia il Governo che la Regione Campania è sottoposta ad un piano di rientro dal disavanzo sanitario ed al conseguente commissariamento. Ciò premesso, si osserva che la norma censurata ha modificato l'art. 1 della legge regionale 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)», inserendo il comma 151-bis, il quale prevede che «La Regione Campania, ferme restando le prerogative spettanti all'organo commissariale per il piano di rientro della spesa sanitaria, assume le opportune azioni per l'incremento delle strutture accreditate con i sistemi PET/TC anche per superare gli attuali squilibri territoriali di offerta per l'utenza». Tale disposizione sarebbe in contrasto sia con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di autorizzazione e accreditamento, sia con il piano di rientro della Regione Campania e con le relative prerogative del commissario ad acta: prescinde, infatti, dalla rilevazione del fabbisogno delle predette strutture, ponendosi peraltro in conflitto con le determinazioni assunte dal Commissario ad acta della Regione Campania con decreto del 12 maggio 2016, n. 32, così da dare corpo alla denunciata violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. In secondo luogo, ad avviso del Governo la disposizione regionale in questione interferisce con il piano di rientro della Regione Campania e quindi con l'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009. Ne consegue la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica.



7.- La Regione Campania si è costituita con atto depositato il 7 luglio 2016 contestando l'inammissibilità e, in subordine, adducendo l'infondatezza delle censure prospettate dal Governo.

8.- Con atto depositato il 30 novembre 2016, il Governo ricorrente, in forza della delibera in tal senso assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 9 novembre 2016, ha dichiarato di rinunciare al ricorso limitatamente alle censure rivolte agli artt. 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, e 22, comma 4, lettera *a*), della legge regionale n. 6 del 2016; norme, queste, tutte abrogate dalla legge della Regione Campania 8 agosto 2016, n. 22 (Legge annuale di semplificazione 2016 - Manifattur@ Campania: Industria 4.0).

9.- La Regione Campania, con delibera assunta dalla Giunta regionale in data 13 dicembre 2016, depositata agli atti del presente giudizio in data 28 dicembre 2016, ha accettato la rinuncia parziale al ricorso.

10.- Con memoria depositata il 13 marzo 2017, l'Avvocatura generale dello Stato ha ribadito le ragioni segnalate a sostegno delle residue questioni poste allo scrutinio della Corte.

10.1.- In particolare, avuto riguardo alla questione relativa all'art. 8 della legge regionale impugnata, il Governo ha evidenziato che la disposizione censurata, ponendosi in conflitto con il principio della doppia conformità imposto dall'art. 36 del TUE, finisce per prevedere un vero e proprio condono. La norma censurata, secondo l'assunto del ricorrente richiede la conformità dell'intervento «alla stessa legge» (ossia la legge regionale n. 19 del 2009) e non «[...] alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente» sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda, così come previsto dal parametro interposto all'uopo evocato. Consente, dunque, di sanare interventi conformi alla citata disciplina regionale nella sua attuale formulazione, frutto di successivi interventi di modifica, e non a quella vigente all'epoca della loro esecuzione.

10.2.- Quanto alla medesima questione, prospettata sotto il diverso versante dei parametri costituzionali offerti dagli artt. 3 e 97 Cost., nonché con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera *d*), della legge regionale n. 6 del 2016, con la memoria in oggetto vengono ribaditi i temi di censura prospettati con il ricorso.

11.- Con memoria depositata il 14 marzo 2017 la Regione Campania ha evidenziato che l'art. 8 della legge regionale impugnata contiene diverse disposizioni. Il Governo, pur se nella instestazione e nel petitum del ricorso mostra di fare riferimento alla illegittimità dell'intero portato del citato art. 8, nell'argomentare avrebbe tuttavia limitato le censure esclusivamente al disposto del comma 1, lettera *l*), con il quale è stato modificato il comma 4-*bis* dell'art. 12 della legge regionale n. 19 del 2009.

Di qui, ad avviso della convenuta, la inammissibilità della questione nella parte non riferita a tale ultima disposizione, per la indeterminatezza dell'assunto.

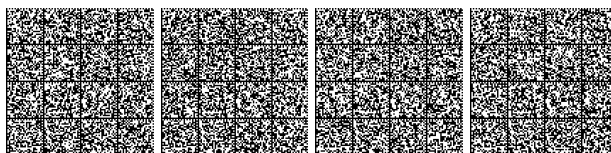
11.1.- In ordine alle censure prospettate con riferimento al comma 1, lettera *l*), dell'art. 8 della legge regionale impugnata, se ne prospetta l'infondatezza.

Secondo la Regione la disposizione censurata non si pone in contrasto con l'art. 36 del TUE; piuttosto, oltre a richiamarne espressamente il tenore, ne attua il portato, risultando esplicitato il riferimento alla doppia conformità quale presupposto fondante il rilascio del permesso in sanatoria. La disciplina regionale contestata, osserva la Regione, non contiene alcuna deroga al dettato dell'art. 11 delle preleggi, né vi sarebbero ragioni per discostarsi dal principio generale del tempus regit actum nel valutare la possibilità di assentire un intervento edilizio attratto alla disciplina derogatoria prevista dalla legge n. 19 del 2009 alla luce della disposizione censurata: la conformità andrà in coerenza verificata guardando alla legislazione vigente al momento della realizzazione dell'opera ed a quello della domanda in sanatoria, mentre saranno da ritenersi indifferenti le modifiche normative apportate al tenore originario della legge in questione, ove successive alla data di esecuzione dell'opera.

Per la Regione Campania la novità della disposizione censurata rispetto al tenore previgente consisterebbe, dunque, nella possibilità di sanare unicamente le difformità formali realizzate successivamente alla entrata in vigore della legge regionale n. 19 del 2009, in coerente attuazione dei parametri statali evocati dal Governo.

11.2.- Sarebbe infondata anche la censura prospettata nei confronti della stessa disposizione in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., potendo i Comuni risalire al momento di esecuzione dell'opera e dunque alla individuazione della normativa vigente all'epoca grazie al contenuto della richiesta del permesso di costruire in sanatoria, la quale presuppone la puntuale indicazione della data di inizio e conclusione dei relativi lavori.

11.3.- Infine, avuto riguardo alla questione promossa con riferimento all'art. 21, comma 1, lettera *d*), della legge regionale impugnata, si prospetta l'inammissibilità della censura per la assoluta indeterminatezza dell'assunto, e, in subordine, l'infondatezza della stessa atteso che la disposizione impugnata appare coerente alla possibilità del controllo delle informazioni offerte dall'interessato garantita dalla stessa normativa statale evocata dal Governo a supporto della denuncia di incostituzionalità mediante l'esplicito richiamo all'art. 71 del d.P.R. n. 445 del 2000.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 8, 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, 21, comma 1, lettera *d*), e 22, comma 4, lettera *a*), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), disposizioni ritenute in contrasto con gli artt. 3, 9, 81, terzo comma, 97, secondo comma, 117, commi primo, secondo, lettere *e*), *l*), *s*), e terzo, e 120 della Costituzione.

2.- Nelle more del giudizio, il ricorrente, con delibera assunta dal Consiglio dei ministri il 9 novembre 2016, ha rinunciato alla questione di legittimità costituzionale in oggetto limitatamente agli artt. 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, e 22, comma 4, lettera *a*), della legge regionale impugnata, in ragione della intervenuta abrogazione delle citate disposizioni ad opera della legge della Regione Campania 8 agosto 2016, n. 22 (Legge annuale di semplificazione 2016 - Manifattur@ Campania: Industria 4.0).

La Regione ha depositato una nota contenente l'accettazione della rinuncia, deliberata dalla Giunta regionale nella seduta del 13 dicembre 2016.

Con riferimento alle citate disposizioni, dunque, va dichiarata l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale.

3.- L'oggetto del giudizio risulta in conseguenza limitato alle sole questioni relative alle disposizioni di cui agli artt. 8 e 21, comma 1, lettera *d*), della legge regionale impugnata.

4.- Ad avviso del Governo, l'art. 8 della legge regionale in disamina violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché in contrasto con i principi fondamentali espressi dalla legislazione statale nella materia «governo del territorio» quali, in particolare, quelli stabiliti dall'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)» (di seguito, *TUE*) e dal comma 10 dell'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

Il citato art. 8, secondo quanto addotto nel ricorso, sarebbe inoltre in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

5.- L'art. 8 della legge regionale n. 6 del 2016 incide, modificandone parzialmente il contenuto, sulla legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), attuativa del programma nazionale meglio noto con il sintagma «Piano Casa», delineato dall'Intesa raggiunta dalla Conferenza unificata Stato Regioni del 31 marzo 2009.

La disposizione censurata, in particolare, costituisce l'ultimo degli interventi di modifica sopravvenuti nel tempo relativi alla citata disciplina regionale, la quale contiene alcune misure premiali (sostanzialmente ampliamenti volumetrici e di superficie: art. 1, comma 2), in deroga ai vigenti strumenti urbanistici, legate ad interventi edilizi funzionali a garantire la realizzazione di determinati obiettivi di massima (quelli precisati dal comma 1 dell'art. 1).

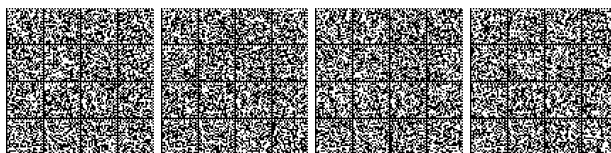
5.1.- Avuto riguardo alla detta disposizione, il ricorso rassegna un'esposizione argomentativa sostanzialmente suddivisa in due parti.

In una prima parte, il Governo si limita a descrivere alcune delle modifiche alla disciplina sul «Piano Casa» della Regione Campania apportate dall'art. 8 in oggetto.

In particolare, si fa riferimento sia ad alcune misure incentivanti già presenti nella struttura della legge regionale n. 19 del 2009 (segnatamente quelle previste dall'art. 4, comma 2, lettera *g*, nonché dall'art. 6-*bis*, comma 4, e dall'art. 7, commi 5 e 8-*bis*), rispetto alle quali viene individuata nella entrata in vigore della legge della Regione Campania 18 gennaio 2016, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2016 - 2018 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale 2016», la data di relativa applicabilità (in ragione di quanto dettato con il comma 1, lettere *b*, *e*, *f*, *g* dell'art. 8 in oggetto); sia alla modifica della disciplina dettata dall'art. 7-*bis* (Recupero dei complessi produttivi dismessi) della legge regionale del 2009, così come introdotta dal comma 1, lettera *h*), sempre dell'art. 8 della legge impugnata.

5.2.- Posta tale premessa, il Governo censura esclusivamente il comma 1, lettera *l*), dell'impugnato art. 8, che ha sostituito il comma 4-*bis* dell'art. 12 della legge regionale n. 19 del 2009.

La norma oggi sostituita da quella censurata così recita: «[...] 4-*bis*. Le disposizioni di cui all'art. 36 del d.P.R. n. 380/2001 si applicano anche agli interventi previsti dalla presente legge e realizzati dopo la sua entrata in vigore, privi di titolo abilitativo o in difformità da esso, ma che risultano conformi alla stessa legge sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda».



5.2.1.- Ad avviso del Governo tale previsione sarebbe in conflitto con l'art. 36 del TUE, disposizione cui la Corte (con la sentenza n. 101 del 2013) ha già riconosciuto natura di principio fondamentale nella materia «governo del territorio», nella parte in cui subordina il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria alla riscontrata presenza del requisito della cosiddetta «doppia conformità», cioè della conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia in vigore sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria.

Secondo la tesi del ricorrente, esplicitata con maggiore precisione nella memoria, la disposizione censurata richiede la conformità dell'opera «alla stessa legge» (ossia la legge regionale n. 19 del 2009) e non «[...] alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda», così come previsto dal parametro interposto all'uopo evocato. Consentirebbe, dunque, di sanare opere conformi alla citata disciplina regionale nella sua attuale formulazione, frutto di successivi interventi di modifica, e non a quella vigente all'epoca della loro esecuzione. Si darebbe luogo, nella sostanza, ad una sanatoria surrettizia, trasformando in abusi «formali» le violazioni sostanziali della disciplina urbanistica ed edilizia vigente all'epoca delle relative opere. Ciò, peraltro, in ulteriore immediato contrasto con il disposto di cui all'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, che esclude, per gli immobili abusivi, le misure di premialità previste dalle leggi regionali ricomprese, come quella della Regione Campania n. 19 del 2009, nel citato programma nazionale denominato «Piano Casa».

5.2.2.- Il ricorrente sostiene, inoltre, che, a seguito delle diverse modifiche sopravvenute nel tempo rispetto all'originario impianto della legge regionale n. 19 del 2016, le amministrazioni comunali si troveranno nella condizione di non essere in grado di verificare la data di effettiva esecuzione dei singoli interventi edilizi ricompresi nell'ambito di previsione del «Piano Casa» adottato dalla Regione convenuta. Ciò renderebbe in concreto inapplicabile il principio fondamentale espresso dall'art. 36 del TUE, così da porre la disciplina regionale censurata comunque in conflitto con i principi costituzionali di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa, per la sostanziale impossibilità di risalire alla normativa vigente alla data di realizzazione delle opere.

Di qui la denunciata violazione anche degli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost.

6. - Occorre preliminarmente individuare l'oggetto effettivo della questione da scrutinare, per il vero non coincidente con il portato letterale del petitum all'uopo articolato.

Come evidenziato dalla Regione convenuta, intestazione e conclusioni esposte nel ricorso attingono l'art. 8 della legge regionale impugnata nel suo integrale dettato, senza distinguere tra le diverse disposizioni delle quali lo stesso si compone.

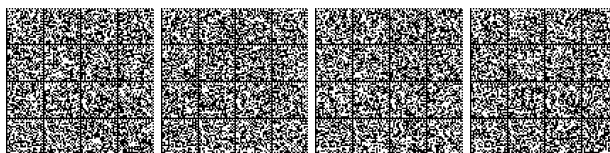
La lettura complessiva del ricorso rende, tuttavia, evidente che il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato esclusivamente il citato comma 1, lettera l), del detto art. 8. I riferimenti ad altre disposizioni dell'impugnato articolo sono stati infatti svolti, come sopra precisato, in funzione meramente descrittiva delle diverse modifiche (o meglio di alcune di esse) apportate alla legge regionale n. 19 del 2009. Essi non valgono quindi ad estendere, oltre tale perimetro, la questione sollevata, ma hanno chiara e mera valenza paradigmatica delle possibili derive interpretative correlate alla modifica dell'art. 12, comma 4-bis, della citata legge regionale n. 19 del 2009 apportata dalla disposizione censurata.

7.- Così delimitato l'oggetto della censura in esito alla ricostruzione interpretativa dell'effettivo contenuto del ricorso (sentenze n. 61 del 2011 e n. 299 del 2010), cade l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione *in parte qua*; emerge, al contempo, la fondatezza nel merito della illegittimità costituzionale adottata dal Governo ricorrente.

7.1.- Questa Corte ritiene - per economia di giudizio, e facendo ricorso al proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre (sentenza n. 98 del 2013) - di dovere esaminare anzitutto l'eccepita lesione degli artt. 3 e 97 Cost.

7.2.- Avuto riguardo ai detti parametri, va rimarcato che la formulazione letterale della disposizione censurata può prestarsi a dubbi interpretativi in ordine al rispetto del requisito della «doppia conformità» imposto dalla disciplina statale di riferimento, così da determinare potenziali incertezze nell'azione amministrativa diretta alla verifica della legittimità degli interventi edilizi ricompresi nell'ambito della normativa di favore prevista dal «Piano Casa» della Regione convenuta.

Al riguardo va infatti ricordato che questa Corte (con la sentenza n. 101 del 2013) ha desunto dall'art. 36 del TUE il richiamato principio fondamentale in forza del quale è possibile ottenere un permesso in sanatoria solo se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.



7.2.1.- È ben vero che la norma contiene un espresso riferimento all'art. 36 del TUE e che ne ribadisce, richiamandolo, il contenuto. Al contempo, tuttavia, la disposizione censurata si differenzia sensibilmente dal tenore letterale dello stesso in termini tali da favorirne possibili letture alternative non necessariamente in linea con il concetto della «doppia conformità», così come cristallizzato da questa Corte con il precedente già citato.

Più precisamente, la disciplina regionale si distanzia dal segnalato parametro interposto laddove afferma che l'opera deve essere conforme «alla stessa legge» (ossia alla legge regionale n. 19 del 2009), in luogo della prescrizione, dettata dalla norma statale, secondo cui essa deve essere conforme «alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente [...] sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda». Peraltro, tale modifica del tenore letterale dell'art. 36 del TUE, pur espressamente richiamato e parzialmente riprodotto, è effettuata dalla norma censurata senza ragionevoli giustificazioni.

Queste differenze di contenuto finiscono per incidere sul nucleo della previsione statale: in particolare, la mancata esplicita precisazione, che deve comunque farsi riferimento alla disciplina «vigente» alla data di realizzazione dell'intervento, rappresenta un elemento testuale di differenziazione potenzialmente in grado di indurre l'interprete a ritenere che siano sanabili opere conformi alla disciplina regionale nella sua attuale formulazione, frutto di successivi interventi di modifica, e non a quella vigente all'epoca della loro esecuzione.

7.2.2.- Vero è che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non ogni incoerenza o imprecisione di una norma può venire in questione ai fini dello scrutinio di costituzionalità (sentenze n. 86 del 2017 e n. 434 del 2002). Nondimeno, la stessa è invece censurabile, alla luce del principio di razionalità normativa, qualora la formulazione della stessa sia tale da potere dare luogo ad applicazioni distorte (vedi anche la sentenza n. 10 del 1997) o ambigue (sentenza n. 200 del 2012), che contrastino, a causa dei diversi esiti che essa renda plausibili, il buon andamento della pubblica amministrazione, da intendersi quale ordinato, uniforme e prevedibile svolgimento dell'azione amministrativa, secondo principi di legalità e di buona amministrazione.

7.2.3.- D'altro canto questa Corte ha già chiarito che, a differenza di quanto accade per il giudizio in via incidentale, giudizio concreto e senza parti necessarie, «il giudizio in via principale può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili» (sentenza n. 412 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 3 del 2016) o «prospettate in termini dubitativi o alternativi» (sentenza n. 189 del 2016). Orientamenti, questi, che sebbene elaborati in riferimento ai requisiti di ammissibilità, servono altresì ad evidenziare che nel giudizio in via d'azione vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative; e ciò ancor di più nei casi in cui su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative (sentenze n. 449 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003).

Si è parimenti affermato, con riferimento anche all'impugnativa regionale, che possono risultare costituzionalmente illegittime «per irragionevolezza [...] norme statali dal significato ambiguo, tali da porre le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, allorché a norme siffatte esse debbano attenersi nell'esercizio delle proprie prerogative di autonomia» (sentenza n. 160 del 2016).

Ciò vale, a maggior ragione, nel caso in cui l'ambiguità semantica riguardi una disposizione regionale foriera di sostanziali dubbi interpretativi che rendono concreto il rischio di un'elusione del principio fondamentale stabilito dalla norma statale. In questa ipotesi, l'esigenza unitaria sottesa al principio fondamentale è pregiudicata dal significato precettivo non irragionevolmente desumibile dalla disposizione regionale: lungi dal tradursi in un mero inconveniente di fatto, l'eventuale distonia interpretativa, contraddittoria rispetto alla norma statale, costituisce conseguenza diretta della modalità di formulazione della disposizione, che deve essere dichiarata, dunque, costituzionalmente illegittima.

7.2.4.- Di qui la illegittimità costituzionale della norma impugnata, con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui si differenzia dall'art. 36 del TUE. Al vulnus riscontrato può in coerenza ovviarsi incidendo sulla disposizione scrutinata, nella parte in cui fa riferimento alla «stessa legge» (la n. 19 del 2009 della Regione Campania) quale parametro per i permessi in sanatoria da assentire ex art. 36 TUE, anziché al disposto di quest'ultima norma laddove si richiama «alla disciplina edilizia ed urbanistica vigente».

7.3.- Resta assorbita l'ulteriore censura rivolta nei confronti della stessa disposizione in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.



8.- In riferimento alla questione avente ad oggetto l'art. 21, comma 1, lettera *d*), della legge regionale n. 6 del 2016, il ricorrente deduce che tale disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 44-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo *A*)» con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. avuto riguardo alla materia della «tutela e sicurezza del lavoro».

8.1.- La norma impugnata prevede che, per attivare azioni di contrasto al lavoro nero nel comparto delle costruzioni e al fine di promuovere la sicurezza nei cantieri, per i lavori edili privati oggetto di permesso di costruire, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), denuncia di inizio attività (DIA), comunicazione inizio lavori (CIL) o comunicazione inizio lavori asseverata (CILA), il direttore dei lavori è tenuto «[...] a trasmettere allo Sportello unico dell'edilizia (SUE), all'inizio e alla fine dei lavori, il DURC dell'azienda esecutrice, attestante la sua regolarità contributiva e le avvenute comunicazioni di inizio e di fine lavori effettuate agli enti previdenziali, assicurativi e infortunistici e alla Cassa edile competenti per territorio.»

8.2.- Ad avviso del Governo, per effetto di tale previsione si farebbe gravare sulla direzione dei lavori un'incombenza che, ai sensi della legislazione statale, compete alla pubblica amministrazione procedente. Il citato art. 44-*bis* stabilisce, infatti, che «le informazioni relative alla regolarità contributiva sono acquisite d'ufficio, ovvero controllate ai sensi dell'art. 71, dalle pubbliche amministrazioni procedenti, nel rispetto della specifica normativa di settore».

8.3. - La Regione Campania, con le memorie depositate prima della udienza, ha eccepito l'inammissibilità della censura per la genericità della motivazione esposta a fondamento della stessa.

8.4.- L'eccezione è fondata.

8.4.1.- Secondo quanto costantemente affermato da questa Corte, il ricorso in via principale deve contenere «una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge. In particolare, l'atto introduttivo al giudizio non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere [...] anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva» (*ex plurimis*, sentenza n. 251 del 2015, che richiama anche le sentenze n. 153, n. 142, n. 82 e n. 13 del 2015).

Nella specie la censura, oltre che generica ed assertiva nei suoi tratti essenziali, è anche oscura perché non coerente con il parametro evocato.

8.4.2.- Il ricorso non esplicita le ragioni a conforto del denunciato contrasto della norma impugnata con la disciplina statale, con riguardo alla materia «tutela e sicurezza del lavoro». Gli unici argomenti svolti prospettano, infatti, esclusivamente il maggior onere, rispetto alla acquisizione d'ufficio, della trasmissione del «documento unico della regolarità contributiva» (DURC) da parte del direttore dei lavori; senza che, in nessun modo ed in nessun punto siano esplicitati i motivi per i quali tale adempimento inciderebbe sulla «tutela e sicurezza del lavoro», pregiudicandola.

La natura ed il valore di principio fondamentale nella materia della «tutela della salute e sicurezza del lavoro» da ascrivere all'art. 44 del d.P.R. n. 445 del 2000 sono, inoltre, affidati ad una deduzione meramente assertiva ed in nessun modo argomentata, a prescindere dalla considerazione, pur rilevante, che l'onere stabilito dalla norma regionale può implementare il livello di tutela.

8.4.3.- Non va trascurato, infine, che il ricorso difetta, *in parte qua*, del necessario confronto con il quadro normativo offerto dalla specifica normativa di settore, dando così corpo ad una ulteriore ragione di inammissibilità della relativa censura (*ex plurimis*, sentenza n. 60 del 2017).

In particolare, nel ricostruire la normativa di riferimento, il Governo ha ommesso di considerare il disposto di cui all'art. 90 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza dei luoghi di lavoro) che, al comma 9, impone o al committente, o al responsabile dei lavori edili privati, presi in considerazione dalla norma censurata, non solo la verifica della idoneità tecnico professionale della impresa esecutrice dei lavori anche tramite l'obbligatoria acquisizione del DURC (lettera *a*), ma anche la trasmissione di quest'ultimo documento all'amministrazione concedente, prima dell'inizio dei lavori (lettera *c*), pena la sospensione di efficacia del titolo abilitativo (ai sensi del comma 10).

Di qui l'inammissibilità della questione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-bis, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), come sostituito dall'art. 8, comma 1, lettera l), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), nella parte in cui fa riferimento «alla stessa legge» anziché «alla disciplina edilizia ed urbanistica vigente»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera d), della legge della Regione Campania n. 6 del 2016, promossa, in riferimento all'art 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi dal 3 al 6, dell'art. 19, comma 10, e dell'art. 22, comma 4, lettera a), della legge della Regione Campania n. 6 del 2016, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170107

N. 108

Sentenza 22 marzo - 11 maggio 2017

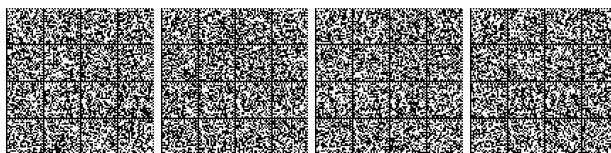
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Gioco - Autorizzazione all'apertura ed esercizio di sale da gioco e all'installazione di apparecchi da gioco - Divieto di rilascio in caso di ubicazione in prossimità di determinati luoghi "sensibili".

- Legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43, recante «Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)», art. 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43, recante «Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, nel procedimento vertente tra Gilupi srl ed altra e il Comune di Melendugno ed altri, con ordinanza del 22 luglio 2015, iscritta al n. 54 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di costituzione di Gilupi srl ed altra;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2017 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini, Oronzo Marco Calsolaro e Carlo Geronimo Cardia per la Gilupi srl ed altra.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 luglio 2015, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *h*), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43, recante «Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)», nella parte in cui vieta il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di sale da gioco e all'installazione di apparecchi da gioco nel caso di ubicazione a distanza inferiore a cinquecento metri pedonali dai luoghi cosiddetti "sensibili" ivi indicati.

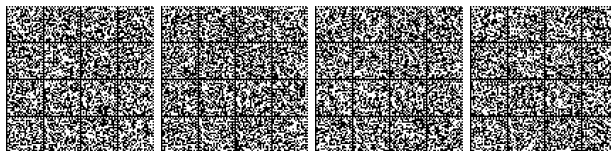
1.1.- Il giudice *a quo* riferisce, in punto di fatto, che una società, che gestiva una sala per la raccolta di scommesse nel Comune di Melendugno, aveva chiesto, a seguito di sfratto, di poter trasferire l'attività in altro locale ubicato nello stesso Comune, venendo a ciò autorizzata sia dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato sia dal Questore di Lecce. Con ordinanza del 30 settembre 2014, il Comune aveva, tuttavia, inibito l'esercizio dell'attività nel nuovo locale, essendo lo stesso ubicato - in contrasto con quanto previsto dalla norma regionale censurata - a meno di cinquecento metri da un istituto scolastico.

Il provvedimento è stato impugnato davanti al Tribunale rimettente dalla società interessata e dalla società concessionaria che le aveva affidato il diritto di gioco sportivo sulla cui base l'attività in questione era stata avviata.

1.2.- Ad avviso del giudice *a quo*, le censure mosse dalle società ricorrenti al provvedimento impugnato risulterebbero infondate.

Non sarebbe condivisibile, anzitutto, la tesi sostenuta con il primo motivo di ricorso, secondo la quale la ricollocazione delle attività svolte in prossimità di luoghi "sensibili" riguarderebbe la sola raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera *a*), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) (d'ora in avanti: TULPS), ossia con le cosiddette slot machines.

L'art. 7 della legge reg. Puglia n. 43 del 2013 stabilisce, infatti, al comma 1, che «L'esercizio delle sale da gioco e l'installazione di apparecchi da gioco di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, emanato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, nonché ogni altra tipologia di offerta di gioco con vincita in denaro sono soggetti al regime autorizzatorio previsto dalle norme vigenti»; aggiungendo, al comma 2, che «Fuori dai casi previsti dall'articolo 110, comma 7, del r.d. 773/1931, l'autorizzazione all'esercizio non viene concessa nel caso di ubicazioni in un raggio non inferiore a cinquecento metri, misurati per la distanza pedonale più breve, da istituti scolastici di qualsiasi grado, luoghi di culto, oratori, impianti sportivi e centri giovanili, centri sociali o altri istituti frequentati principalmente da giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale e, inoltre, strutture ricettive per categorie protette. L'autorizzazione è concessa per cinque anni e può essere chiesto il rinnovo dopo la scadenza».



Sarebbe, quindi, evidente che la norma in questione include nel divieto tutti gli apparecchi idonei per il gioco lecito indicati dall'art. 110, comma 6, del TULPS, nonché la raccolta di scommesse sportive.

Eguale infondato risulterebbe l'ulteriore assunto delle ricorrenti, per cui, alla luce del tenore letterale della disposizione («l'autorizzazione all'esercizio non viene concessa nel caso di ubicazioni in un raggio non inferiore a cinquecento metri»), l'esercizio posto entro i cinquecento metri dal luogo "sensibile" non sarebbe colpito dal divieto. La disposizione andrebbe intesa, infatti, nell'opposto senso della necessità di una distanza minima di almeno cinquecento metri da detto luogo.

Contrariamente a quanto sostenuto in ricorso, inoltre, la circostanza che la società affidataria del diritto di gioco fosse stata autorizzata dal Questore di Lecce ad esercitare l'attività di raccolta di scommesse sin dal 24 agosto 2012, e dunque prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 43 del 2013, non renderebbe inapplicabile la disposizione censurata. Il richiesto trasferimento dell'attività presso altra sede avrebbe imposto, infatti, di riesaminare *ex novo* l'istanza di autorizzazione in rapporto ad uno dei requisiti fondanti, ossia l'idoneità del locale.

Insussistente risulterebbe, infine, il dedotto difetto di motivazione del provvedimento impugnato, essendo «l'iter logico-giuridico seguito dalla P.A. facilmente ricostruibile».

1.3.- Il Tribunale rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale, *in parte qua*, del citato art. 7 della legge reg. Puglia n. 43 del 2013.

La questione sarebbe rilevante proprio in ragione del fatto che la norma impugnata impedisce l'accoglimento del ricorso.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* denuncia, in primo luogo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione dell'asserito contrasto della disposizione in esame con il principio fondamentale in materia di «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente, espresso dall'art. 7, comma 10, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189.

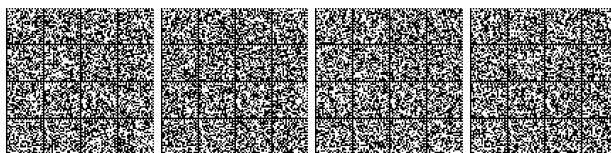
Nel quadro di un complesso di misure volte a promuovere un «più alto livello di tutela della salute», e che hanno portato ad estendere i livelli essenziali di assistenza alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione dalla cosiddetta ludopatia (art. 5, comma 2, del d.l. n. 158 del 2012), la citata disposizione statale ha, infatti, previsto la progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera a), del TULPS che risultino territorialmente prossimi a istituti di istruzione primaria e secondaria, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi. Tale ricollocazione deve essere, peraltro, pianificata dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (e, a seguito della sua incorporazione, dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli) sulla base dei criteri definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro della salute e previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata.

Introducendo regole immediatamente operative in materia di distanze dai luoghi "sensibili", la norma regionale denunciata avrebbe eluso la pianificazione a livello centrale prevista dalla norma statale: pianificazione nel cui ambito - come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa - gli strumenti di contrasto della ludopatia dovrebbero trovare la loro disciplina di base, in coerenza con la natura delle esigenze da soddisfare, che sono le medesime sull'intero territorio nazionale.

Nella materia della «tutela della salute», d'altronde, sarebbe riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniformi, ferma restando la facoltà delle Regioni di stabilire livelli più elevati per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze. Nella specie, il legislatore pugliese non avrebbe fissato livelli di tutela più elevati, ma avrebbe disposto l'immediata entrata in vigore di misure che la legge statale aveva subordinato ad un apposito procedimento pianificatorio, con il coinvolgimento di plurimi soggetti istituzionali.

L'art. 7 della legge reg. Puglia n. 43 del 2013 violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordine pubblico e sicurezza»: materia alla quale la Corte costituzionale ha ricondotto non solo la disciplina dei giochi d'azzardo, ma anche quella relativa ai giochi che, pur non considerati d'azzardo, presentano, comunque sia, un elemento aleatorio e distribuiscono vincite, quali quelli previsti dall'art. 110, comma 6, del TULPS (sentenza n. 237 del 2006).

Il rimettente rileva, altresì, come il criterio teleologico, adottato dalla Corte costituzionale nell'individuazione dei contenuti della materia «ordine pubblico e sicurezza», attribuisca alla potestà legislativa statale una notevole capacità di penetrazione nelle materie di competenza regionale. Di conseguenza, le Regioni non potrebbero approvare leggi che, benché vertenti su altre materie di loro competenza, neutralizzino direttamente o indirettamente misure previste da leggi statali al fine di prevenire la commissione dei reati e il mantenimento dell'ordine pubblico, salvo che la stessa legge statale consenta alla Regione simili interventi.



Nella specie, la norma regionale sulle distanze coinvolgerebbe anche gli esercizi che accettano scommesse, soggetti al controllo dell'autorità di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 88 del TULPS: controllo pacificamente svolto in vista della prevenzione dei reati e del mantenimento dell'ordine pubblico, tramite la verifica di una serie di requisiti oggettivi e soggettivi del richiedente l'autorizzazione. Gli esercizi in questione verrebbero sottoposti dal legislatore pugliese a penetranti restrizioni, atte ad impedirne addirittura la gestione nei comuni di ridotte dimensioni demografiche e territoriali.

La disposizione censurata inciderebbe, in questo modo, sulle autorizzazioni di pubblica sicurezza senza che la legge statale lo consenta, ed anzi in contrasto con quanto previsto dall'art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello temporale. La norma statale limita, infatti, la ricollocazione ai soli punti di raccolta del gioco praticato mediante slot machines, stabilendo, altresì, che le nuove disposizioni si applichino alle sole concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del citato decreto-legge e che valgano, per ciascuna nuova concessione, in funzione della dislocazione territoriale degli istituti scolastici primari e secondari, delle strutture sanitarie ed ospedaliere e dei luoghi di culto esistenti alla data del bando. Per converso, la norma regionale estende le regole sulle distanze a tutti gli apparecchi da gioco di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS e ad ogni altra tipologia di offerta di gioco con vincita in denaro - compresa, quindi, la raccolta di scommesse - senza operare alcuna distinzione in relazione alla data di rilascio delle concessioni.

2.- Si sono costituite le due società ricorrenti nel giudizio *a quo*, le quali hanno chiesto, in via principale, che la norma regionale impugnata sia dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza», nel cui ambito andrebbero ricondotte le prescrizioni relative a giochi e scommesse, conformemente a quanto in più occasioni affermato dalla giurisprudenza costituzionale.

Le parti private rilevano come la norma pugliese, più che tutelare categorie di persone particolarmente esposte al rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo, produca un vero e proprio «effetto espulsivo» del gioco lecito dal territorio regionale. Come emergerebbe dalle relazioni tecniche allegate all'atto di costituzione, la distanza minima prevista e l'ampiezza della lista dei luoghi considerati «sensibili» renderebbero praticamente impossibile installare sale da gioco nella quasi totalità dei comuni della Puglia, compreso il suo capoluogo.

Il limite in questione non rappresenterebbe, pertanto, una misura di contrasto della ludopatia, ma si risolverebbe in una generale regolamentazione del gioco e delle scommesse. La tutela della salute, in quanto «materia-scopo», esigerebbe, infatti, la proporzionalità dell'intervento rispetto all'obiettivo perseguito - e dunque, nella specie, la previsione di una distanza ragionevole in rapporto alla densità dei luoghi «sensibili» e alla concreta diffusione della ludopatia nel territorio regionale - senza potersi tradurre in divieti assoluti, espliciti o surrettizi.

Precludendo in radice l'esercizio del gioco lecito nella Regione, la norma censurata impedirebbe di indirizzare la «domanda di gioco» verso la legalità e, quindi, di contrastare la diffusione del gioco illegale, attorno al quale notoriamente proliferano ulteriori fenomeni criminosi, quali il riciclaggio, l'incremento dei patrimoni della criminalità organizzata e forme di violenza nei confronti dei giocatori insolventi. Lo strumento più efficace per contrastare l'illegalità sarebbe costituito, in effetti, dalla presenza di una normativa che ponga limiti all'attività, ma che, al contempo, risponda alla richiesta di gioco lecito che fisiologicamente proviene dalla popolazione. Di questa strategia sarebbe espressione l'art. 38 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha riformato il settore del gioco, anche al fine di assicurarne l'adeguamento al diritto comunitario, prevedendo, da un lato, l'apertura di settemila nuovi punti vendita e, dall'altro, una serie di misure intese a contenere il fenomeno del gioco illegale.

La stretta connessione fra disciplina uniforme dei giochi e ordine pubblico sarebbe confermata dall'art. 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», il quale stabilisce che, entro il 30 aprile 2016, vengano definite in sede di Conferenza unificata «le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età». È, inoltre, previsto che le intese raggiunte in sede di Conferenza unificata siano recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

Tale disposizione ribadirebbe l'intento, già espresso dal legislatore statale con l'art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, di porre dal centro i criteri-guida volti a garantire l'uniforme collocazione dei centri di raccolta del gioco sul territorio nazionale, menzionando, tuttavia, espressamente l'ordine pubblico tra i fini della nuova disciplina e non prevedendo l'intervento del Ministero della salute nel relativo procedimento di adozione: il che confermerebbe la prevalenza dell'ordine pubblico nella gerarchia degli obiettivi perseguiti.



Nella medesima direzione si sarebbe mosso, peraltro, già prima, l'art. 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita), recante delega al Governo per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici. Nell'ambito dei relativi principi e criteri direttivi, il comma 2, lettera *e*), del citato art. 14 ha previsto, in particolare, la fissazione di parametri di distanza dai luoghi "sensibili" validi per l'intero territorio nazionale, «comunque con riserva allo Stato della definizione delle regole necessarie per esigenze di ordine e sicurezza pubblica».

In via subordinata, ove non si condividessero tali argomenti, l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 43 del 2013 dovrebbe essere ritenuto costituzionalmente illegittimo - secondo le parti private - per violazione della competenza statale in materia di tutela della salute.

Come posto in evidenza nell'ordinanza di rimessione, stabilendo un divieto a carattere generale, immediatamente applicabile e svincolato dalla pianificazione a livello nazionale, la norma regionale si sarebbe posta in evidente contrasto con le previsioni dell'art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, qualificabili come principi fondamentali della materia.

Né varrebbe obiettare che la Regione ha previsto un livello di tutela della salute più elevato di quello stabilito dallo Stato, giacché la norma regionale di dettaglio non potrebbe, in ogni caso, ampliare l'ambito dell'intervento fissato dalla legge statale di principio. Il divieto in questione, d'altra parte, non innalzerebbe il livello di tutela, ma si limiterebbe a produrre l'«effetto espulsivo» del gioco lecito dianzi evidenziato.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43, recante «Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)», nella parte in cui vieta il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di sale da gioco e all'installazione di apparecchi da gioco nel caso di ubicazione a distanza inferiore a cinquecento metri pedonali dai luoghi cosiddetti "sensibili" ivi indicati.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in ragione del suo contrasto con il principio fondamentale in materia di «tutela della salute» espresso dall'art. 7, comma 10, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189. La richiamata norma statale ha, infatti, previsto - a fini di prevenzione della cosiddetta ludopatia - la progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante slot machines che risultino ubicati in prossimità di determinati luoghi "sensibili". Tale ricollocazione - riguardante le sole concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge - è, peraltro, subordinata ad un procedimento di pianificazione che coinvolge plurimi soggetti istituzionali: procedimento che il legislatore regionale, introducendo una disciplina immediatamente operativa, avrebbe completamente eluso.

La norma denunciata violerebbe, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza»: materia alla quale andrebbe ricondotta la disciplina dei giochi d'azzardo o che, comunque sia, presentino un elemento aleatorio e distribuiscano vincite. La regolamentazione regionale sulle distanze coinvolgerebbe, d'altra parte, anche gli esercizi che accettano scommesse, assoggettandoli a penetranti restrizioni, tali da impedire addirittura, di fatto, la loro gestione nei comuni di ridotte dimensioni. In tal modo, essa inciderebbe - senza che la legge statale lo consenta - sulle autorizzazioni di pubblica sicurezza cui detti esercizi sono sottoposti, finalizzate alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico.

2.- Le questioni sottoposte all'esame di questa Corte vertono su una misura di "prevenzione logistica" della "dipendenza da gioco d'azzardo" (cosiddetto "gioco d'azzardo patologico" o "ludopatia") che, dopo essere stata sperimentata a livello locale tramite regolamenti e ordinanze di autorità comunali, è stata adottata negli ultimi anni a livello legislativo da larga parte delle Regioni. Si tratta della previsione di distanze minime delle sale da gioco rispetto a luoghi cosiddetti "sensibili": frequentati, cioè, da categorie di soggetti che si presumono particolarmente vulnerabili di fronte alla tentazione del gioco d'azzardo.

In questa prospettiva si colloca anche il censurato art. 7 della legge reg. Puglia n. 43 del 2013, come è reso palese tanto dal titolo della legge - «Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)» - quanto dalle indicazioni del suo art. 1, comma 1, lettera *a*), ove si afferma che la legge stessa reca disposizioni finalizzate «alla prevenzione e al contrasto delle dipendenze da gioco, nonché per il trattamento terapeutico e per il recupero dei soggetti coinvolti, nell'ambito delle competenze regionali in materia socio-sanitaria».



Il citato art. 7 esordisce stabilendo, al comma 1, che l'esercizio delle sale da gioco e l'installazione di apparecchi da gioco di cui all'art. 110, comma 6, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) (d'ora in avanti: TULPS), nonché «ogni altra tipologia di offerta di gioco con vincita in denaro» sono «soggetti al regime autorizzatorio previsto dalle norme vigenti». Il successivo comma 2 - contro il quale più specificamente si dirigono, in effetti, le censure del rimettente - soggiunge che, fuori dei casi previsti dall'art. 110, comma 7, del TULPS (che individua apparecchi per il gioco lecito di ridotta "pericolosità" sotto il profilo considerato), «l'autorizzazione all'esercizio non viene concessa nel caso di ubicazioni in un raggio non inferiore a cinquecento metri, misurati per la distanza pedonale più breve, da istituti scolastici di qualsiasi grado, luoghi di culto, oratori, impianti sportivi e centri giovanili, centri sociali o altri istituti frequentati principalmente da giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale e, inoltre, strutture ricettive per categorie protette».

Al riguardo, è del tutto condivisibile l'assunto del rimettente - che fonda la questione e ne condiziona la rilevanza nel giudizio *a quo* - secondo il quale la distanza lineare indicata dalla norma segna il distacco minimo delle attività avute di mira rispetto alle aree tutelate. L'esigenza di rispetto della *ratio* legis rende, infatti, emendabile da parte dell'interprete la non felice formulazione del precetto, che, a causa di una doppia negazione, sembrerebbe primo visu esigere, anziché vietare, la collocazione di sale e apparecchi da gioco in prossimità dei luoghi "sensibili" («l'autorizzazione all'esercizio non viene concessa nel caso di ubicazioni in un raggio non inferiore a cinquecento metri»).

3.- Ciò posto, giova esaminare anzitutto - per ragioni di priorità logico-giuridica, invertendo l'ordine delle doglianze prospettato nell'ordinanza di rimessione - la censura di violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.): censura a cui supporto vengono richiamate le pronunce di questa Corte che hanno ascritto a detta materia la disciplina dei giochi d'azzardo o che, comunque sia, presentino un elemento aleatorio e distribuiscano vincite (sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006).

3.1.- La censura non è fondata.

Questa Corte ha già escluso che possano ricondursi alla materia considerata due norme della Provincia autonoma di Bolzano (artt. 1 e 2, comma 2, della legge provinciale 22 novembre 2010, n. 13, recante «Disposizioni in materia di gioco lecito») che, similmente a quella in esame, prevedono distanze minime dai luoghi "sensibili" per la collocazione di sale e apparecchi da gioco (sentenza n. 300 del 2011).

La conclusione non può che essere confermata con riguardo alla norma pugliese oggetto dell'odierno scrutinio.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'individuazione della materia nella quale si colloca la norma impugnata, si deve tener conto dell'oggetto, della *ratio* e della finalità della disciplina da essa stabilita, «tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato» (*ex plurimis*, sentenze n. 140 del 2015 e n. 167 del 2014; analogamente sentenze n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015).

Nella specie, il legislatore pugliese non è intervenuto per contrastare il gioco illegale, né per disciplinare direttamente le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e nemmeno per individuare i giochi leciti: aspetti che - come posto in evidenza dalle citate sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006 - ricadono nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», la quale attiene alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale» (tra le altre, sentenze n. 118 del 2013, n. 35 del 2011 e n. 129 del 2009).

Il legislatore regionale è intervenuto, invece - come già anticipato - per evitare la prossimità delle sale e degli apparecchi da gioco a determinati luoghi, ove si radunano soggetti ritenuti psicologicamente più esposti all'illusione di conseguire vincite e facili guadagni e, quindi, al rischio di cadere vittime della "dipendenza da gioco d'azzardo": fenomeno da tempo riconosciuto come vero e proprio disturbo del comportamento, assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all'alcoolismo.

La disposizione in esame persegue, pertanto, in via preminente finalità di carattere socio-sanitario, estranee alla materia della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, e rientranti piuttosto nella materia di legislazione concorrente «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), nella quale la Regione può legiferare nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale.

3.2.- A quanto precede non giova opporre - come fa il rimettente - che la norma censurata inciderebbe su esercizi commerciali, quali quelli che accettano scommesse, soggetti al controllo dell'autorità di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 88 del TULPS - controllo finalizzato alla prevenzione dei reati e alla tutela dell'ordine pubblico - finendo, così, per interferire indebitamente con questo stesso regime autorizzatorio.



La norma regionale si muove su un piano distinto da quella del TULPS. Per quanto si è detto, essa non mira a contrastare i fenomeni criminosi e le turbative dell'ordine pubblico collegati al mondo del gioco e delle scommesse, ma si preoccupa, «piuttosto, delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli», segnatamente in termini di prevenzione di «forme di gioco cosiddetto compulsivo» (sentenza n. 300 del 2011). In quest'ottica, la circostanza che l'autorità comunale, facendo applicazione della disposizione censurata, possa inibire l'esercizio di una attività pure autorizzata dal questore - come nel caso oggetto del giudizio principale - non implica alcuna interferenza con le diverse valutazioni demandate all'autorità di pubblica sicurezza.

3.3.- Il giudice *a quo*, a sostegno della censura in esame, allega anche il fatto che la norma impugnata rischierebbe di impedire la gestione di sale da gioco nei comuni «di ridotte dimensioni demografiche e territoriali».

Sviluppando tale argomento, le parti private costituite assumono che l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 43 del 2013, per come è congegnato, più che tutelare le «fasce deboli» della popolazione rispetto al rischio della ludopatia, produrrebbe un vero e proprio «effetto espulsivo» del gioco d'azzardo lecito dal territorio regionale. La distanza minima prevista (cinquecento metri per il percorso pedonale più breve) e l'ampiezza del catalogo dei luoghi ritenuti «sensibili» renderebbero, infatti - secondo le stesse parti private - praticamente impossibile installare sale da gioco nella quasi totalità dei comuni della Puglia, compreso il suo capoluogo.

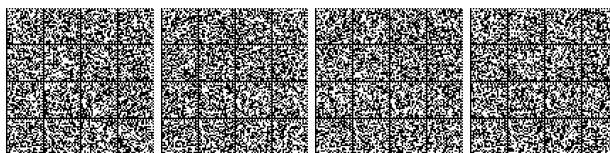
In questi termini, il rilievo si rivela, peraltro, inconferente rispetto alla censura sottoposta all'esame della Corte. Esso non incide, infatti, sul versante della competenza ad adottare la norma impugnata - rispetto al quale resta fermo quanto in precedenza osservato - ma su quello del contenuto della regolamentazione concretamente adottata. Al legislatore pugliese si rimprovera, in sostanza - segnatamente dalle parti private - di aver emanato una norma eccedente lo scopo e idonea a paralizzare le iniziative imprenditoriali nel settore del gioco lecito, ledendo anche l'affidamento di chi aveva in esso investito. Tali profili esulano, tuttavia, dall'odierno *thema decidendum*, non essendo la Corte chiamata a verificare la conformità della norma impugnata a parametri diversi da quelli attinenti a profili di competenza.

La conclusione non è inficiata dall'ulteriore deduzione delle parti private, secondo la quale, vietando di fatto l'installazione di sale per il gioco lecito nella Regione, la norma denunciata finirebbe per incentivare il gioco illecito e i fenomeni criminosi ad esso collegati, in quanto impedirebbe di incanalare la fisiologica «domanda di gioco» della popolazione nei binari della legalità. Quello addotto - ove pure, in ipotesi, sussistente - rappresenterebbe, comunque sia, un effetto indiretto o riflesso della norma impugnata, non rilevante, alla luce della ricordata giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'individuazione della materia nel cui ambito la norma stessa si colloca.

4.- L'altra censura del giudice *a quo* - la prima nel suo ordine espositivo - è quella di violazione dei principi fondamentali posti dallo Stato nella materia, di competenza legislativa concorrente, «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.): doglianza che fa perno sul dedotto contrasto della norma censurata con l'art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012.

Nella cornice di un complesso di misure intese a promuovere «un più alto livello di tutela della salute» (così il titolo del decreto-legge) e che hanno portato, tra l'altro, ad estendere i livelli essenziali di assistenza alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione delle persone affette da «ludopatia» - intesa «come patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, così come definita dall'Organizzazione mondiale della sanità» (art. 5, comma 2, del d.l. n. 158 del 2012, ora peraltro abrogato) - il citato art. 7 reca, ai commi 4 e seguenti, una serie di disposizioni intese a contrastare l'insorgenza di detta patologia. Il comma 10 - che qui interessa - prevede, in questa chiave, la progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera a), del TULPS - ossia con le cosiddette slot machines - che risultino ubicati in prossimità di luoghi «sensibili» (in specie, istituti di istruzione primaria e secondaria, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi). La ricollocazione deve essere, peraltro, pianificata dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato - e, dopo la sua incorporazione, dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli - tenuto conto degli interessi pubblici di settore, sulla base di criteri definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata. Lo stesso comma 10 dell'art. 7 del d.l. n. 158 del 2012 aggiunge che le pianificazioni operano relativamente alle concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge e che valgono, per ciascuna concessione, in funzione della dislocazione territoriale dei luoghi «sensibili» (esclusi i centri socio-ricreativi e sportivi) esistenti alla data del relativo bando.

Secondo il rimettente, il legislatore pugliese - introducendo norme immediatamente operative in tema di distanze delle sale e degli apparecchi da gioco rispetto ai luoghi «sensibili» - avrebbe «scavalcato» il procedimento di pianificazione prefigurato dalla norma statale (destinato a svolgersi a livello centrale con la partecipazione di plurimi soggetti istituzionali), violando, con ciò, un principio fondamentale della legislazione statale in materia di «tutela della salute».



4.1.- Anche tale censura non è fondata.

Alla luce di quanto in precedenza posto in evidenza, la riconducibilità della norma regionale in esame nell'ambito della materia «tutela della salute» non è, in effetti, contestabile. Il discorso è, tuttavia, diverso con riguardo alla valenza da attribuire all'evocata norma interposta di cui all'art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012.

Come rilevato anche dal Consiglio di Stato (sezione terza, sentenza 10 febbraio 2016, n. 579), dalla citata norma statale si ricava soltanto il principio della legittimità di interventi di contrasto della ludopatia basati sul rispetto di distanze minime dai luoghi "sensibili", non anche quello della necessità della previa definizione della relativa pianificazione a livello nazionale.

La pianificazione prefigurata dalla disposizione statale invocata come norma interposta non è, peraltro, mai avvenuta, non essendo stato emanato, malgrado il tempo trascorso, il decreto interministeriale che doveva definirne i criteri. Il che rende l'intero meccanismo inoperante, non potendosi ritenere che la mancanza di detto decreto paralizzi sine die la competenza legislativa regionale (al riguardo, sentenza n. 158 del 2016).

4.2.- Le conclusioni ora espone trovano puntuale conferma in successivi interventi dello stesso legislatore statale, richiamati anche - ma in opposta direzione - dalle parti private.

L'art. 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita) ha conferito, infatti, al Governo la delega legislativa per il riordino in un codice delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, prevedendo, tra i criteri di delega - assieme a quello dell'adeguamento della normativa «all'esigenza di prevenire i fenomeni di ludopatia ovvero di gioco d'azzardo patologico e di gioco minorile» (lettera a del comma 2) - l'altro della fissazione «di parametri di distanza dai luoghi sensibili validi per l'intero territorio nazionale», ma con espressa garanzia della «salvaguardia delle discipline regolatorie nel frattempo emanate a livello locale», che risultassero coerenti con i principi stabiliti dal decreto delegato (lettera e del comma 2). Ciò a dimostrazione del fatto che simili discipline potevano essere medio tempore adottate anche in assenza della pianificazione prevista dal d.l. n. 158 del 2012.

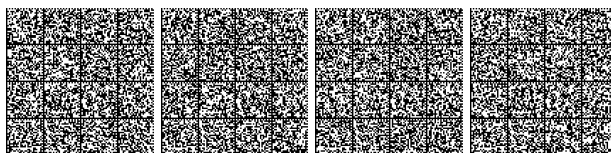
È ben vero che con la formula «discipline regolatorie [...] emanate a livello locale» il legislatore intendeva riferirsi a quelle adottate dai comuni, in applicazione delle norme che regolano i poteri dei relativi organi rappresentativi: norme che - come riconosciuto anche da questa Corte (con particolare riguardo ai sindaci, sentenza n. 220 del 2014) - si prestano ad essere interpretate come idonee a legittimare l'adozione di misure di contrasto della ludopatia, anche per quanto attiene all'imposizione di distanze minime delle sale da gioco rispetto ai luoghi "sensibili". Risulta, tuttavia, evidente come la legittimazione a disciplinare la materia debba riconoscersi, a fortiori, alle Regioni, tramite lo strumento legislativo.

Essendo rimasta anche la ricordata delega legislativa inattuata, è da ultimo intervenuta la legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)». Frammezzo ad un complesso di altre disposizioni intese ad aggiornare la disciplina dei giochi e delle scommesse, anche in funzione della lotta alla ludopatia, l'art. 1, comma 936, della legge ora citata ha previsto che entro il 30 aprile 2016 vengano definite, in sede di Conferenza unificata, «le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età». Le intese raggiunte in sede di Conferenza unificata dovrebbero essere recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

La disposizione, rivolta chiaramente al futuro, suona come ulteriore riprova del fatto che i criteri per la dislocazione delle sale da gioco, anche nell'ottica della tutela della salute, non dovevano essere necessariamente fissati in forza dell'art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012. La nuova previsione legislativa - più ampia della precedente, perché non limitata ad alcuni tipi di apparecchi da gioco, né alle sole concessioni successive all'entrata in vigore della legge - finisce, d'altro canto, per assorbire il meccanismo di pianificazione previsto dalla norma del 2012.

Ma anche il procedimento previsto dal citato art. 1, comma 936, della legge n. 208 del 2015 non si è ad oggi ancora perfezionato.

5.- Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni vanno dichiarate, dunque, entrambe non fondate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43, recante «Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)», sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera h), e terzo, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2017.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170108

N. 109

Sentenza 5 aprile - 11 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Delitto di omesso versamento di ritenute previdenziali e assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti - Depenalizzazione in caso di importo omesso non superiore ad euro 10.000 per annualità - Applicazione retroattiva della sanzione amministrativa pecuniaria.

- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), artt. 8, commi 1 e 3, e 9.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 1 e 3, e 9 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), promosso dal Tribunale ordinario di Varese, con ordinanza del 9 febbraio 2016, iscritta al n. 90 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 5 aprile 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Varese, con ordinanza del 9 febbraio 2016 (r.o. n. 90 del 2016), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 1 e 3, e 9 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67).

2.- Il rimettente riferisce che, nel procedimento penale sottoposto alla sua cognizione, E.F. risulta imputata per «il reato di cui agli articoli 81 cpv. c. p. e 2 comma 1 bis» del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 1983, n. 638, poiché, in qualità di legale rappresentante della "F.E. Pizzeria La Svolta" di Somma Lombardo, «con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso ed in tempi diversi, ometteva di effettuare nei termini di legge il versamento della somma complessiva di € 177,00 relativa al periodo compreso tra il mese di agosto 2008 e febbraio 2009, trattenuta a titolo di ritenute previdenziali ed assistenziali sulla retribuzione dei dipendenti dell'azienda».

Riferisce altresì che il delitto contestato all'imputata, nelle sole ipotesi in cui l'importo omesso non sia superiore ad euro 10.000 per ogni annualità, è stato oggetto di depenalizzazione e contestuale trasformazione in illecito amministrativo, ai sensi dell'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8 del 2016 (entrato in vigore in data 6 febbraio 2016). Le relative condotte sono ora punite con l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di euro 10.000 ad un massimo di euro 50.000.

Il giudice *a quo* evidenzia che l'art. 8 del d.lgs. n. 8 del 2016 prevede l'applicabilità delle sanzioni amministrative «anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, sempre che il procedimento penale non sia stato definito con sentenza o con decreto divenuti irrevocabili» (comma 1) e che «[a]i fatti commessi prima della data di entrata in vigore del presente decreto non può essere applicata una sanzione amministrativa pecuniaria per un importo superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguaglio di cui all'art. 135 del codice penale» (comma 3). Ricorda, altresì, che l'art. 9 del d.lgs. n. 8 del 2016 impone al giudice penale, nei casi di cui al precedente art. 8, comma 1, la trasmissione (entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto), all'autorità amministrativa competente all'irrogazione della sanzione amministrativa, degli atti relativi ai procedimenti penali riguardanti reati trasformati in illeciti amministrativi, salvo che il reato, alla medesima data, risulti prescritto o estinto per altra causa.

Tanto premesso, solleva questioni di legittimità costituzionale: dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016, nella parte in cui prevede l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 3, comma 6, del medesimo d.lgs. n. 8 del 2016, ai fatti di cui all'art. 2, comma 1-bis, del d.l. n. 463 del 1983, anche se commessi prima dell'entrata in vigore del decreto che ne ha disposto la trasformazione in illeciti amministrativi; dell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 8 del 2016, nella parte in cui prevede che, per i fatti commessi prima dell'entrata in vigore di tale decreto, la sanzione amministrativa pecuniaria applicabile non possa essere superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato; dell'art. 9 del d.lgs. n. 8 del 2016, nella parte in cui impone al giudice penale la trasmissione all'autorità amministrativa, competente ad applicare la sanzione amministrativa pecuniaria, degli atti relativi ai procedimenti penali riguardanti reati trasformati in illeciti amministrativi, salvo che il reato, alla medesima data, risulti prescritto o estinto per altra causa.



Tutte le questioni sono sollevate per contrasto con i principi di legalità e irretroattività della pena, di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., con il principio di colpevolezza, di cui all'art. 27 Cost., e con il principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost.

2.1.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ricorda che l'art. 2, comma 1-*bis*, del d.l. n. 463 del 1983, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 8 del 2016, sanzionava con la pena della reclusione sino a tre anni e della multa sino ad euro 1.032,91 il datore di lavoro che ometteva di versare le ritenute previdenziali ed assistenziali operate sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti.

Con il citato art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8 del 2016, il legislatore ha introdotto una soglia di punibilità per il delitto in questione, che costituisce tuttora reato solo laddove l'importo omesso - per singole annualità - risulti superiore ad euro 10.000 (nel qual caso è ancora prevista la pena della reclusione fino a tre anni e della multa sino ad euro 1.032), mentre è stato trasformato in illecito amministrativo nelle ipotesi in cui l'importo omesso non superi il limite-soglia indicato, prevedendosi l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 ad euro 50.000, anche per le condotte tenute anteriormente alla depenalizzazione.

Ciò posto, il rimettente sottolinea, come premessa del suo ragionamento, che il principio di irretroattività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. trova applicazione esclusivamente per le norme penali e le pene da queste contemplate, per le quali risulta dunque inderogabile, mentre per le sanzioni amministrative l'operatività del principio è assicurata dall'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), che può ben essere derogato da una legge ordinaria posteriore che preveda espressamente l'applicazione retroattiva di una sanzione amministrativa.

Ricorda, tuttavia, che, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti: Corte EDU), le nozioni di «sanzione penale» e di «sanzione amministrativa» non possono essere desunte, semplicemente, dal nomen iuris utilizzato dal legislatore, né dall'autorità chiamata ad applicarla, ma devono, al contrario, essere ricavate in concreto, tenuto conto delle finalità e della portata del precetto sanzionatorio di volta in volta contemplato.

Il giudice *a quo* evidenzia che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU - di cui vengono diffusamente richiamate le pronunce concernenti la legittimità «del sistema sanzionatorio italiano del cosiddetto “doppio binario”», in relazione agli illeciti fiscali e tributari (è, in particolare, ampiamente illustrata la sentenza del 4 marzo 2014 nella causa Grande Stevens e altri contro Italia) - l'individuazione di una sanzione come «amministrativa» o «penale» non può dipendere unicamente dalla qualificazione ad essa attribuita dal legislatore né dalla natura dell'organo chiamato ad applicarla, dovendosi, al contrario, avere riguardo ad una serie di indici presuntivi, in presenza dei quali la sanzione - pur se formalmente qualificata come «amministrativa» - assume, a tutti gli effetti, la natura, lo scopo e le funzioni di una vera e propria pena: tra tali indici, il rimettente ricorda la «rilevante severità» della sanzione, «l'importo elevato in concreto inflitto e in astratto comminabile», la presenza di sanzioni accessorie collegate, e le ripercussioni complessive sugli interessi del condannato. In presenza di tali indici, le sanzioni amministrative, proprio per l'elevata afflittività nei confronti del condannato, rivestirebbero uno scopo chiaramente repressivo e preventivo, che si affianca a quello riparatorio dei pregiudizi di natura finanziaria cagionati dalla condotta, potendosi considerare, così, sostanzialmente di natura penale.

Secondo il giudice *a quo*, analoghe argomentazioni sosterebbero la qualificazione in termini di pena della sanzione amministrativa attualmente prevista per le violazioni di cui all'art. 2, comma 1-*bis*, del d.l. n. 463 del 1983, laddove l'omesso versamento non superi il limite-soglia di euro 10.000.

A tal proposito, evidenzia il rimettente come la sanzione introdotta per le violazioni «sotto-soglia» contempli il pagamento di una somma ricompresa tra euro 10.000 ed euro 50.000, con un minimo edittale, dunque, superiore al massimo della pena pecuniaria prevista per le violazioni superiori alla soglia di punibilità costituenti ancora reato (pari alla multa fino ad euro 1.032). Anche in tal caso, ricorrerebbero i medesimi indici che la Corte EDU ha elaborato per attribuire alle sanzioni «nominalmente» amministrative la natura sostanziale di sanzioni penali.

In particolare, il giudice *a quo* rileva che «il complesso di norme di cui agli artt. 3 co. 6, 8 co. 1 e 3 e 9» del d.lgs. n. 8 del 2016, nel prevedere l'applicazione della sanzione amministrativa anzidetta e la trasmissione degli atti del processo penale all'autorità amministrativa competente, non detta alcun criterio per ancorare la quantificazione della sanzione da applicare al danno effettivo cagionato agli enti di previdenza e di assistenza, sicché «la determinazione del quantum di sanzione concretamente irrogabile sarà operata dall'Ente applicatore», in parte in relazione al danno effettivo, in parte in relazione alla gravità della condotta (omissiva), e dunque secondo criteri valutativi tipici del giudizio penale. Nel caso in esame, a fronte di un omesso versamento estremamente contenuto (pari a euro 177) dovrebbe trovare applicazione, a giudizio del rimettente, la sanzione amministrativa minima (pari ad euro 10.000), evidenziandosi, in tal modo, a fronte di un danno «oggettivamente irrisorio» cagionato all'ente previdenziale, la funzione esclusivamente repressiva della sanzione, come tale idonea a rivelare la natura, le conseguenze e le finalità di una vera e propria pena.



Tutto ciò premesso, il giudice *a quo* ritiene che, anche con riferimento all'anzidetta sanzione, a suo giudizio solo formalmente amministrativa, ma di fatto penale, debbano trovare applicazione i principi di legalità e di irretroattività delle sanzioni penali (in senso sostanziale) costituzionalmente sanciti dall'art. 25 Cost.: un'applicazione della sanzione amministrativa in esame anche ai fatti di omesso versamento (sotto-soglia) posti in essere prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 8 del 2016 (ossia prima del 6 febbraio 2016), avrebbe la conseguenza - nella prospettazione del rimettente «assolutamente abnorme e contraria ai principi fondanti del nostro ordinamento giuridico» - di esporre «il condannato in via amministrativa (ex imputato)» a conseguenze estremamente pregiudizievoli per i propri interessi economici (tenuto conto degli importi elevati della sanzione amministrativa, in particolare per quanto riguarda il minimo edittale), senza che questi abbia avuto la possibilità di conoscere tali conseguenze prima della propria omissione. In tal modo, sarebbe frustrata la tutela apprestata dall'art. 25, secondo comma, Cost., che garantisce ad ogni persona «la prerogativa (finanche il diritto) di sapere in anticipo quali comportamenti costituiscono un fatto penalmente rilevante, a quale comportamento fa seguito l'applicazione di una pena (in senso sostanziale), nonché quale tipo di pena - ed in che misura - potrà essere inflitta». Tutela che impedisce, altresì, che un individuo «sia punito (personalmente o a livello patrimoniale)» per fatti che, al momento della commissione, non erano contemplati come reato o erano puniti con pene che, per tipologia e misura, non erano espressamente stabilite.

A tal proposito, il giudice rimettente evidenzia che, nel caso di specie, il datore di lavoro che abbia omesso di versare le ritenute previdenziali ed assistenziali prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 8 del 2016 e per importi complessivi estremamente contenuti, «non può che essersi prospettato conseguenze sanzionatorie (ancorché a livello penale) comunque limitatamente afflittive», anche in considerazione dei numerosi istituti penali sostanziali che, in sede di cognizione o di esecuzione, consentono, comunque, di evitare - in concreto - l'esecuzione di una pena o, comunque, di mitigarne le conseguenze (vengono citati, a titolo di esempio, i benefici della sospensione condizionale della pena, della conversione della pena detentiva in pena pecuniaria, della possibilità di assoluzione per particolare tenuità del fatto ex art. 131-*bis* cod. pen., della possibilità di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova).

Secondo il giudice *a quo*, ulteriore profilo di incostituzionalità risiederebbe nella portata solo apparentemente favorevole del criterio previsto dall'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 8 del 2016, volto a limitare la portata afflittiva della sanzione amministrativa nella parte in cui esclude che essa possa essere irrogata in misura superiore al massimo della pena «originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguglio di cui all'articolo 135 del codice penale». Infatti, la norma nulla disporrebbe per le ipotesi in cui - come appunto nel caso di specie - il processo penale non sia stato ancora definito con sentenza (o con decreto penale) e, dunque, non sia stata ancora inflitta alcuna pena per il reato. In tali casi, l'art. 9 del d.lgs. n. 8 del 2016 impone al giudice di pronunciare sentenza inappellabile perché il fatto non è previsto dalla legge come reato e di disporre la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa competente. Quest'ultima, non avendo alcuna pena originariamente inflitta cui fare riferimento (e da convertire ex art. 135 cod. pen.), dovrebbe necessariamente - sebbene lo stesso giudice *a quo* riconosca che, sul punto, la disposizione sia «ambigua ed estremamente fumosa» - determinare la sanzione amministrativa da applicare all'interno della forbice edittale fissata dall'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8 del 2016, che oscilla da un minimo di euro 10.000 ad un massimo di euro 50.000, a meno di ritenere che il legislatore abbia inteso riferirsi non già alla pena «inflitta» dal giudice in concreto (con sentenza o decreto), bensì a quella «prevista», «contemplata» o «comminata» in astratto dalla norma penale incriminatrice originaria. Tale ultima interpretazione viene tuttavia scartata dal giudice rimettente, poiché foriera «di un ulteriore profilo di assoluta irragionevolezza, illogicità e contraddittorietà»: il massimo della pena originariamente prevista in astratto per il reato prima della depenalizzazione, raggugliata ai sensi dell'art. 135 cod. pen., e con l'aggiunta della multa pari ad euro 1.032, potrebbe raggiungere l'importo di euro 274.782, addirittura superiore al massimo della sanzione amministrativa applicabile in base alla nuova formulazione della norma (pari ad euro 50.000). Ciò determinerebbe una violazione del principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., per disparità di trattamento fra i soggetti - tutti imputati per fatti «sotto-soglia» commessi prima dell'entrata in vigore del decreto - la cui posizione sia già stata definita con una sentenza o un decreto di condanna (non ancora divenuta irrevocabile) ed i soggetti la cui posizione, al contrario, sia ancora pendente al momento dell'entrata in vigore, del decreto: nella prospettazione del rimettente, infatti, per i primi, la sanzione amministrativa pecuniaria applicabile dovrà essere commisurata alla pena originariamente inflitta, secondo i criteri di ragguglio di cui all'art. 135 cod. pen.; per i secondi, invece, la sanzione «(nel silenzio della legge)» non potrà che essere determinata nei termini della cornice edittale di cui all'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8 del 2016 (ossia da un minimo di euro 10.000 ad un massimo di euro 50.000), risultando, in tal modo, decisamente più afflittiva e pregiudizievole per gli interessi (economici) del condannato.



Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, ancora una volta per violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., è ravvisato dal giudice *a quo* nel fatto che - a differenza di quanto previsto per le pene - la disposizione di cui all'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8 del 2016, nel contemplare il minimo ed il massimo edittale della sanzione amministrativa, «non introduce alcun istituto alternativo alla sua applicazione», che tenga conto, ad esempio, della particolare tenuità degli importi omessi ovvero di condotte riparatorie successivamente tenute dal reo. Si determinerebbe così un differente trattamento per colui che, pur avendo omesso di versare le ritenute previdenziali prima dell'entrata in vigore del decreto, abbia già ottenuto la pronuncia di una sentenza definitiva del giudizio - eventualmente beneficiando di istituti alternativi alla pena che possono, di fatto, azzerare le conseguenze pregiudizievoli della condotta (quali, ad esempio, l'assoluzione per particolare tenuità del fatto o la sospensione condizionale della pena) - rispetto ai soggetti, la cui posizione, per questioni di mera tempistica processuale, non sia stata definita prima dell'entrata in vigore del decreto e che non hanno alcuna possibilità di sottrarsi all'applicazione della sanzione amministrativa.

2.2.- Quanto alla rilevanza delle questioni sollevate, il giudice *a quo*, alla luce dei fatti come contestati nel capo di imputazione, sostiene che «[l]e norme di cui al recente d.lgs. n.° 8/2016 (in particolare, l'art. 8, commi 1 e 3 e l'art. 9 di cui si chiede la declaratoria d'incostituzionalità) trovano necessariamente applicazione anche al fatto concreto, non essendo stati pronunciati sentenza o decreto divenuti irrevocabili, né essendo il reato contestato all'imputata estinto per prescrizione o per altre cause», sicché il rimettente, proprio sulla base delle disposizioni anzidette, non potrebbe «che essere tenuto alla trasmissione degli atti all'autorità amministrativa competente, affinché provveda all'applicazione della sanzione amministrativa accessoria».

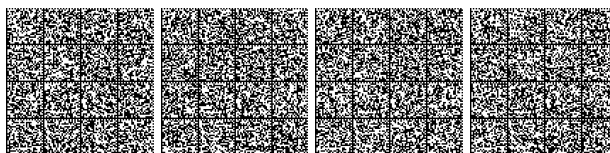
Aggiunge, poi, che, atteso l'importo esiguo non versato e la condizione di incensurata riconoscibile all'imputata, quest'ultima, in caso di eventuale condanna in sede penale, avrebbe «ragionevolmente» potuto beneficiare di istituti volti ad evitare - in concreto - l'esecuzione della pena (in particolare, della sospensione condizionale) o, ancor prima, addirittura essere assolta, all'esito del giudizio di merito, in applicazione della causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto, ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen., istituti - entrambi - non contemplati con riferimento alla sanzione amministrativa pecuniaria.

L'applicazione retroattiva di una sanzione pecuniaria di importo estremamente elevato sarebbe, nel caso di specie, del tutto sproporzionata, sia rispetto al versamento omesso (pari ad euro 177), sia rispetto al danno concretamente subito dall'ente previdenziale, e non consentirebbe all'imputata di comprendere l'effettivo disvalore della propria condotta, dal momento che la stessa avrebbe la percezione di essere punita con una «“multa” (come si è soliti dire, nel linguaggio comune) assolutamente abnorme», la cui possibile applicazione non poteva esserle nota al momento della commissione del fatto (a cavallo degli anni 2008 e 2009) e la cui irrogazione «sarebbe sentita come un vero e proprio sopruso da parte dello Stato, volta semplicemente a “fare cassa”» e non già alla realizzazione di un'effettiva finalità rieducativa, con una palese violazione (anche) del principio di colpevolezza, di cui all'art. 27 Cost. L'applicazione di una sanzione pecuniaria (formalmente amministrativa ma, di fatto, sostanzialmente penale) particolarmente incisiva e pregiudizievole per gli interessi economici del condannato, come quella contemplata dall'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8 del 2016, se operata retroattivamente e, dunque, senza che la sanzione stessa fosse conosciuta dal reo al momento della sua azione, verrebbe percepita come un abuso ed un'ingiustizia da parte dello Stato. Come tale, osterebbe - ed, anzi, addirittura si contrapporrebbe - al principio per cui la pena (intesa in senso sostanziale) deve tendere alla rieducazione del condannato, e non consentirebbe al reo di comprendere il disvalore della propria condotta.

3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

Secondo la difesa statale, non potrebbe esservi dubbio sul fatto che la sanzione astrattamente stabilita per le ipotesi sottostanti la soglia dei 10.000 euro sia meno grave, non solo formalmente, considerata la natura amministrativa dell'illecito, ma anche sostanzialmente, trattandosi di sanzione pecuniaria. In secondo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che il legislatore, procedendo alla depenalizzazione, si sarebbe adeguato all'orientamento della Corte costituzionale (sono citate le sentenze n. 196 del 2010 e n. 104 del 2014), secondo il quale, nell'ambito della depenalizzazione di reati “degradati” a illeciti amministrativi, si dà luogo ad una vicenda di successione di leggi, nella quale deve trovare attuazione il principio di retroattività *in mitius*, appunto pienamente realizzato dall'applicazione retroattiva delle più favorevoli sanzioni amministrative, in luogo di quelle originariamente penali.

Le disposizioni censurate, ad avviso dell'interveniente, sarebbero del tutto conformi ai principi di legalità e irretroattività, nonché di uguaglianza, anche perché la previsione di limiti alla sanzione amministrativa, strettamente ancorati ai massimi edittali fissati per la pena originariamente prevista per il reato, consentirebbe di escludere la violazione del principio di colpevolezza, data la piena conoscibilità da parte dell'interessato, sin dalla commissione del fatto, della fattispecie anche sotto il profilo sanzionatorio, risultando così rispettata la libertà di autodeterminazione individuale.



Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, peraltro, non sarebbe sufficientemente motivata la questione sollevata in relazione alla prospettata impossibilità per l'imputato, una volta intervenuta la depenalizzazione, di accedere ai benefici che consentono di evitare l'esecuzione della pena (quali la sospensione condizionale e la non punibilità per particolare tenuità del fatto): rileva l'interveniente, infatti, che il giudice si sarebbe riferito alla «ragionevole possibilità» per l'interessato di beneficiare dei suddetti istituti, senza che siano stati forniti, tuttavia, gli elementi necessari a descrivere la fattispecie concreta, onde valutare la rilevanza della questione nel giudizio principale. Più precisamente, il giudice avrebbe omesso di specificare se nella fattispecie sottoposta al suo vaglio sussistano i presupposti richiesti dall'ordinamento per l'applicazione degli istituti «ragionevolmente» adottabili, così compromettendo il doveroso preliminare controllo sulla rilevanza della questione che la Corte costituzionale è chiamata ad effettuare.

Inoltre, mentre il principio d'irretroattività della legge penale è espressamente tutelato dall'art. 25 Cost., quale presidio di garanzia contro l'arbitrio del legislatore e della libertà di autodeterminazione, il principio di retroattività *in mitius*, non presentando alcun collegamento con detta libertà, dato che la norma più favorevole sopravviene alla commissione del fatto, trova fondamento nel principio di uguaglianza. Il collegamento con l'art. 3 Cost. giustificerebbe la minor forza del principio di retroattività della norma più favorevole, il quale, a differenza di quello di irretroattività della legge penale, è suscettibile di deroghe «legittime sul piano costituzionale ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli» (viene citata la sentenza n. 394 del 2006). Nel caso in esame, la finalità perseguita dalla riforma, di deflazionare il sistema penale mediante la depenalizzazione di un cospicuo numero di reati in vista della maggior efficienza della giurisdizione e nell'interesse dell'intera collettività, in ragione di pregnanti esigenze economiche e sociali, giustificerebbe, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il diverso trattamento tra chi è oggi punito in via amministrativa e chi, per il medesimo fatto, è stato condannato in sede penale.

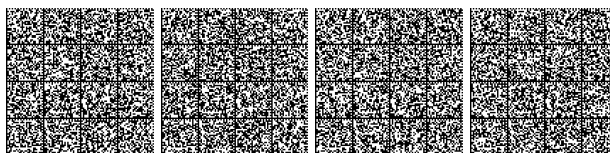
Considerato in diritto

1.- Nel corso di un giudizio penale avente ad oggetto il delitto di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali previsto dall'art. 2, comma 1-*bis*, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 1983, n. 638, il Tribunale ordinario di Varese solleva, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 1 e 3, e 9 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67).

2.- Oggetto delle questioni sono alcune disposizioni del d.lgs. n. 8 del 2016, che, in attuazione della delega contenuta nella legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), ha provveduto a sostituire con sanzioni amministrative pecuniarie e sanzioni amministrative accessorie le pene previste per una serie di reati. Sulla base, tra l'altro, di un criterio di depenalizzazione "nominativa", riferito a specifiche fattispecie delittuose e contravvenzionali, sia contenute nel codice penale che in leggi speciali, l'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8 del 2016, stabilisce la trasformazione in illecito amministrativo del delitto di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali, laddove - come accade nel giudizio *a quo* - l'importo omesso non sia superiore ad euro 10.000 per ogni annualità. La condotta depenalizzata è ora punita con l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di euro 10.000 ad un massimo di euro 50.000.

Il giudice *a quo* non censura, peraltro, la disposizione appena ricordata, ma sospetta di illegittimità costituzionale le norme (art. 8, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 8 del 2016) che prevedono l'applicabilità delle sanzioni amministrative anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di depenalizzazione, per un importo che non può essere superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguaglio di cui all'art. 135 del codice penale.

Rileva, inoltre, l'illegittimità costituzionale della norma (contenuta nell'art. 9 del d.lgs. n. 8 del 2016) che impone all'autorità giudiziaria l'obbligo, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, di trasmettere all'autorità amministrativa competente gli atti dei procedimenti penali trasformati in illeciti amministrativi, salvo che il reato risulti prescritto o estinto per altra causa alla medesima data.



Nel sollevare tali questioni di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* aderisce esplicitamente alla tesi secondo cui il principio di irretroattività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. trova applicazione esclusivamente per le norme penali e le pene da queste contemplate; ed afferma che, per le sanzioni amministrative, la stessa regola può invece essere derogata, in quanto prevista da una legge ordinaria (l'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, recante «Modifiche al sistema penale»).

Richiamando diffusamente la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti: Corte EDU), il rimettente sostiene, tuttavia, che le nozioni di «sanzione penale» e di «sanzione amministrativa» non possono essere desunte, «semplicemente», dal nomen iuris utilizzato dal legislatore, ma devono essere ricavate - in concreto - tenuto conto delle finalità e della portata del precetto sanzionatorio di volta in volta contemplato, alla luce di quegli indici (cosiddetti criteri Engel) che la Corte EDU ha elaborato in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti: CEDU).

Proprio applicando i suddetti criteri alla sanzione introdotta dall'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8 del 2016, il giudice *a quo* giunge alla conclusione che essa sarebbe «solo formalmente» amministrativa, in quanto, per la sua elevata afflittività nei confronti del condannato, perseguirebbe uno scopo chiaramente repressivo e preventivo, piuttosto che soltanto riparatorio, dovendosi considerare, così, sostanzialmente di natura penale.

Da ciò deriverebbe la necessaria applicazione dei principi di legalità e di irretroattività delle sanzioni penali, sanciti dall'art. 25 Cost., con i quali contrasterebbe la retroattività - prevista dalle disposizioni censurate - della sanzione introdotta dal d.lgs. n. 8 del 2016.

Secondo il giudice *a quo*, inoltre, il criterio limitativo previsto dall'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 8 del 2016 (che impedisce di applicare, ai fatti commessi prima della data di entrata in vigore della depenalizzazione, una sanzione amministrativa pecuniaria di importo superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguglio di cui all'art. 135 cod. pen.) non potrebbe riferirsi alle ipotesi in cui - come appunto nel caso di specie - il processo penale non sia stato ancora definito con sentenza (o con decreto penale) e, dunque, non sia stata ancora inflitta alcuna pena suscettibile di ragguglio pecuniario: ciò provocherebbe una disparità di trattamento, contrastante con l'art. 3 Cost., fra i soggetti la cui posizione sia già stata definita con una sentenza o un decreto di condanna (non ancora divenuti irrevocabili) ed i soggetti la cui posizione, al contrario, sia ancora pendente al momento dell'entrata in vigore del decreto.

Nel raffronto tra queste due categorie di soggetti, tutti imputati per fatti “sotto-soglia”, il rimettente ravvisa un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, ancora una volta per violazione del principio di eguaglianza. Infatti, a differenza di quanto previsto per le pene, l'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8 del 2016, nel contemplare il minimo ed il massimo edittale della sanzione amministrativa, «non introduce alcun istituto alternativo alla sua applicazione», che tenga conto, ad esempio, della particolare tenuità degli importi omessi ovvero di condotte riparatorie successivamente tenute dal reo.

Infine, l'applicazione retroattiva di una sanzione pecuniaria di importo estremamente elevato sarebbe, nel caso di specie, del tutto sproporzionata, sia rispetto al versamento omesso (pari ad euro 177), sia rispetto al danno concretamente subito dall'ente previdenziale, risultandone frustrata la funzione rieducativa della pena, di cui all'art. 27 Cost.: infatti, l'applicazione di una sanzione pecuniaria particolarmente incisiva e pregiudizievole per gli interessi economici del condannato, come quella contemplata dall'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8 del 2016 - se operata retroattivamente e, dunque, senza che la sanzione stessa fosse conosciuta dal reo al momento della sua azione - verrebbe percepita come un abuso da parte dello Stato, in violazione del principio per cui la sanzione afflittiva deve tendere alla rieducazione del condannato.

3.- Tutte le questioni di legittimità costituzionale così sollevate sono inammissibili.

3.1.- Tale è, innanzitutto, la questione posta in riferimento all'asserita violazione, da parte degli artt. 8, commi 1 e 3, e 9 del d.lgs. n. 8 del 2016, del principio di irretroattività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.

Le norme sospettate d'illegittimità costituzionale sono applicabili nel giudizio principale, in quanto l'obbligo - gravante sul giudice *a quo* - di disporre la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa competente, previsto dall'art. 9 del citato decreto legislativo (e, in particolare, dai commi 1 e 3, rilevanti nel caso di specie), rinviene la sua giustificazione proprio nella retroattività delle sanzioni amministrative prevista, in generale, dall'art. 8.

Il giudice rimettente muove esplicitamente dalla tesi per cui il principio costituzionale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. si applica «esclusivamente alle norme penali ed alle pene ivi contemplate», mentre, per le sanzioni amministrative, il principio di irretroattività «trova fondamento in una legge ordinaria e, come tale, ben può essere derogato da una legge ordinaria posteriore che preveda - espressamente - l'applicazione retroattiva di una sanzione amministrativa».



Senonché, invocando i «più recenti innesti» della giurisprudenza europea, sostiene il giudice *a quo* che i concetti di sanzione penale e di sanzione amministrativa non potrebbero desumersi, «semplicemente, dal nomen iuris utilizzato dal legislatore, né dall'autorità chiamata ad applicarla», ma, al contrario, dovrebbero «essere ricavati - in concreto - tenuto conto delle finalità e della portata del precetto sanzionatorio di volta in volta contemplato». E, in tal senso, opera ampi riferimenti alla giurisprudenza della Corte EDU ed ai criteri Engel (identificati dal rimettente nella rilevante severità della sanzione, nell'elevato importo di questa inflitto in concreto e comunque astrattamente comminabile, nelle complessive ripercussioni sugli interessi del condannato, nella finalità sicuramente repressiva), applicando i quali la sanzione “formalmente” amministrativa di cui è questione nel giudizio *a quo* rivelerebbe la sua natura “sostanzialmente” penale, richiedendo l'applicazione del principio costituzionale di irretroattività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., con conseguente illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

A prescindere da qualsiasi considerazione relativa al criterio casistico cui sarebbe in tal modo consegnata l'identificazione della natura penale della sanzione (che potrebbe porsi in problematico rapporto con l'esigenza garantistica tutelata dalla riserva di legge di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.), conta, in questa sede, che lo scopo perseguito dal giudice rimettente finisca per risultare contraddittorio rispetto alle premesse che egli stesso pone, e che i passaggi motivazionali dell'ordinanza di rimessione si allontanino alquanto dalle indicazioni ricavabili dalla costante giurisprudenza di questa Corte, a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007.

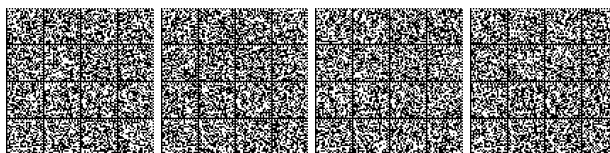
Nell'attività interpretativa che gli spetta ai sensi dell'art. 101, secondo comma, Cost., il giudice comune ha il dovere di evitare violazioni della Convenzione europea e di applicarne le disposizioni, sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte EDU, specie quando il caso sia riconducibile a precedenti di quest'ultima (sentenze n. 68 del 2017, n. 276 e n. 36 del 2016). In tale attività, egli incontra, tuttavia, il limite costituito dalla presenza di una legislazione interna di contenuto contrario alla CEDU: in un caso del genere - verificata l'impraticabilità di una interpretazione in senso convenzionalmente conforme, e non potendo disapplicare la norma interna, né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la Convenzione e, pertanto, con la Costituzione, alla luce di quanto disposto dall'art. 117, primo comma, Cost. - deve sollevare questione di legittimità costituzionale della norma interna, per violazione di tale parametro costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 150 del 2015, n. 264 del 2012, n. 113 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009).

Nel caso in esame, il giudice *a quo*, invece, prende atto, in primo luogo, del tenore testuale di una legge nazionale alla quale egli stesso riconosce esplicitamente di non poter riferire il principio costituzionale di irretroattività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. Al tempo stesso, ritiene che tale inapplicabilità non discenda che dalla formale “autoqualificazione” legislativa (la legge definisce amministrativa la sanzione), la quale risulterebbe smentita alla luce dei criteri Engel elaborati dalla Corte di Strasburgo, che di quella sanzione metterebbero in luce i caratteri sostanzialmente penali.

Il rimettente, dunque, utilizza i criteri Engel, sia per sottolineare la “vera” natura della sanzione, sia per dimostrare l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., della disposizione che sancisce l'applicazione retroattiva della sanzione stessa.

L'elaborazione dei criteri in parola, come noto, è servita alla Corte EDU per evitare la cosiddetta “truffa delle etichette”, cioè per scongiurare che i processi di decriminalizzazione avviati da alcuni Stati aderenti avessero l'effetto di sottrarre gli illeciti, così depenalizzati, alle garanzie sostanziali assicurate dalla CEDU. In tal senso - e a questi specifici fini: applicare le garanzie convenzionali - la Corte di Strasburgo ha potuto di volta in volta ritenere non decisiva la qualificazione in termini di sanzione amministrativa attribuita dai legislatori interni a determinate disposizioni.

Di significato del tutto diverso risulta il passaggio argomentativo dell'ordinanza di rimessione. Il giudice *a quo*, infatti, svislaccia l'“autoqualificazione legislativa” della sanzione come puramente nominale e, così facendo, trascura un preciso dato testuale, parte di una complessiva e discrezionale scelta legislativa di depenalizzazione. In questa prospettiva, utilizza la giurisprudenza della Corte di Strasburgo per ricondurre nuovamente l'illecito amministrativo nel campo “sostanzialmente penale”, allo scopo di ottenere l'applicazione, ad esso, dei presidii che la Costituzione italiana assicura alle sanzioni (formalmente) penali: l'art. 25, secondo comma, Cost. (nel suo complessivo significato) ed anche l'art. 27 Cost. (la cui pertinenza esclusiva alle sanzioni propriamente penali è, peraltro, affermata dalla costante giurisprudenza di questa Corte: sentenze n. 281 del 2013 e n. 487 del 1989; ordinanze n. 125 del 2008, n. 434 del 2007, n. 319 del 2002, n. 33 del 2001 e n. 159 del 1994).



Il rimettente, in altre parole, non ricorre ai criteri Engel per estendere alla sanzione formalmente amministrativa (ma “sostanzialmente penale” per la CEDU, nell’interpretazione della Corte di Strasburgo) le sole garanzie convenzionali - ed in particolare quelle enucleate dall’art. 7 della CEDU - in via interpretativa (se ciò gli fosse consentito dalla lettera della legge), ovvero sollevando una questione di legittimità costituzionale della disposizione di legge per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost.

Neppure sostiene con franchezza, alla luce del carattere punitivo-afflittivo che accomuna le pene in senso stretto alle sanzioni amministrative - carattere pur riconosciuto, talvolta, da questa Corte (sentenze n. 276 del 2016, n. 104 del 2014 e n. 196 del 2010) - che l’art. 25, secondo comma, Cost., in virtù della sua ampia formulazione («Nessuno può essere punito [...]»), dovrebbe applicarsi non solo alle prime, ma anche alle seconde, fungendo, in tal caso, i criteri Engel da mero supporto argomentativo per integrare il significato del parametro costituzionale interno, in vista dell’allargamento della sua sfera di operatività: giacché, come si è visto, egli muove dalla contraria premessa che alle sanzioni amministrative l’art. 25, secondo comma, Cost. non si applichi.

Segue invece un terzo percorso, intrinsecamente contraddittorio, in quanto risultante dalla commistione tra premesse peculiari del primo itinerario interpretativo e conclusioni attese solo all’esito del secondo: la riqualificazione sostanziale dell’illecito viene a sortire l’effetto - di valenza para-legislativa - di ri-trasformare in penale una sanzione espressamente qualificata come amministrativa dal legislatore nazionale, consentendo l’invocazione dei parametri costituzionali interni, dallo stesso rimettente riferiti alla sola pena in senso stretto.

In tal modo, il giudice *a quo* intende ottenere l’allargamento dell’area di ciò che è penalmente rilevante: ma nella sentenza n. 49 del 2015 questa Corte ha già escluso la correttezza dell’assunto secondo cui l’illecito amministrativo, che il legislatore distingue con ampia discrezionalità dal reato (sentenze n. 43 del 2017 e n. 193 del 2016), appena sia tale da corrispondere, in forza della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ai criteri Engel di qualificazione della “pena”, subirebbe l’attrazione del diritto penale dello Stato aderente, con conseguente saldatura tra il concetto di sanzione penale a livello nazionale e quello a livello europeo.

In definitiva, il giudice *a quo* utilizza i criteri Engel per perseguire - nella prospettiva che egli stesso privilegia - l’obiettivo dell’applicazione delle tutele predisposte dal diritto nazionale per i soli precetti e per le sole sanzioni che l’ordinamento interno considera, secondo i propri principi, espressione della potestà punitiva penale dello Stato (sentenza n. 43 del 2017). Ma tale scopo è del tutto diverso da quello che il ricorso ai criteri Engel lascerebbe attendere, cioè l’estensione alla sanzione amministrativa delle sole garanzie convenzionali, come elaborate dalla Corte di Strasburgo per la *matière pénale*.

Questa contraddittorietà tra premesse ed esito del percorso motivazionale seguito determina l’inammissibilità della questione.

3.2.- Inammissibili sono, altresì, le questioni sollevate con riferimento all’art. 3 Cost., articolate sotto due differenti profili.

In primo luogo, secondo il rimettente, la “clausola limitativa” di cui all’art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 8 del 2016 non potrebbe operare nel caso - ricorrente nella specie - in cui il processo penale non sia stato ancora definito con sentenza (o con decreto penale) e, dunque, non sia stata ancora “inflitta” alcuna pena da convertire ai sensi dell’art. 135 cod. pen., dovendosi, dunque, necessariamente irrogare la sanzione amministrativa scegliendone l’importo tra la misura minima e quella massima, entrambe particolarmente severe, introdotte dal nuovo art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8 del 2016. Posta tale premessa, il giudice *a quo* sostiene la violazione del principio di eguaglianza, per la disparità di trattamento fra i soggetti - tutti imputati per fatti «sotto-soglia» commessi prima dell’entrata in vigore del decreto - la cui posizione sia già stata definita con una sentenza o un decreto di condanna (non ancora irrevocabili) ed i soggetti la cui posizione, al contrario, sia ancora sub iudice al momento dell’entrata in vigore del decreto.

In secondo luogo, una violazione del principio di eguaglianza è anche ravvisata dal rimettente nel fatto che - a differenza di quanto previsto per le pene - la disposizione di cui all’art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8 del 2016, nel contemplare il minimo ed il massimo edittale della sanzione amministrativa, «non introduce alcun istituto alternativo alla sua applicazione», che tenga conto, ad esempio, della particolare tenuità degli importi omessi ovvero di condotte riparatorie successivamente tenute dal reo, così determinandosi, per mere questioni di tempistica processuale, un differente trattamento di situazioni identiche.

Si tratta, come è evidente, di censure costruite - per entrambi i profili sopra illustrati - direttamente sulla misura della sanzione amministrativa di nuova introduzione, nonché sulla sua esecuzione, prospettata come ineluttabile.



Tuttavia, della disposizione a tal fine rilevante, ossia l'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8 del 2016, il giudice *a quo* non deve fare applicazione, tanto che essa non è stata neppure oggetto di apposita censura.

Infatti, ai sensi dell'art. 9 del d. lgs. n. 8 del 2016, gli obblighi imposti al giudice penale innanzi al quale pende un procedimento avente ad oggetto un reato depenalizzato si arrestano alla trasmissione degli atti all'autorità amministrativa competente per l'irrogazione della sanzione amministrativa sostitutiva di quella penale. L'applicazione dell'art. 3, comma 6 (introduttivo di tale nuova sanzione), esula pertanto dalla sfera di cognizione del suddetto giudice, per essere attratta in quella - solo eventuale (conseguente cioè all'impugnazione del provvedimento amministrativo emesso secondo la tempistica scandita dall'art. 9, comma 4, del medesimo d.lgs. n. 8 del 2016) - del giudice dell'opposizione al provvedimento sanzionatorio. Sarà quest'ultimo a verificare il corretto esercizio della potestà sanzionatoria da parte dell'autorità amministrativa competente, alla quale soltanto spetta fare applicazione della norma che prevede l'illecito e stabilisce la sanzione (per un caso analogo, ordinanza n. 423 del 2001).

Ne consegue l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza (*ex plurimis*, sentenza n. 31 del 2017; ordinanze n. 47 del 2016 e n. 128 del 2015).

3.3.- Per identica ragione deve essere dichiarata inammissibile, infine, la questione sollevata in riferimento all'art. 27 Cost.

Il rimettente ritiene che l'applicazione di una sanzione pecuniaria particolarmente incisiva e pregiudizievole per gli interessi economici del condannato, come quella contemplata dall'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8 del 2016, se operata retroattivamente e, dunque, senza che la sanzione stessa fosse conosciuta dal reo al momento della sua azione, verrebbe percepita come un abuso da parte dello Stato, in violazione del principio per cui la sanzione afflittiva deve tendere alla rieducazione del condannato.

Anche in tal caso, la questione di legittimità costituzionale si appunta sulla misura della sanzione, dettata dall'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8 del 2016, disposizione che, tuttavia, non è stata oggetto di censura e che, del resto, il giudice *a quo* non è chiamato ad applicare, per i motivi in precedenza illustrati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 1 e 3, e 9 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Varese, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

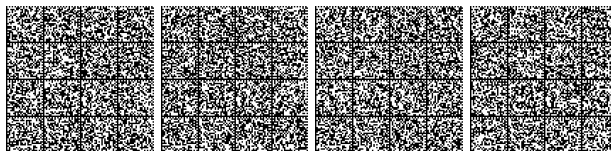
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 110

Sentenza 5 aprile - 12 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Personale delle ASL già adibito a Servizio di assistenza domiciliare integrata, riabilitazione e integrazione scolastica, cessato dal servizio a seguito della sentenza n. 68 del 2011 e della conseguente normativa statale - Continuazione dei servizi medesimi a mezzo di contratti di lavoro a tempo determinato.

- Legge della Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016 - 2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)», art. 53, commi 4, 5 e 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 53, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016 - 2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-21 aprile 2016, depositato in cancelleria il 27 aprile 2016 ed iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stelio Mangiameli per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 19-21 aprile 2016, e depositato il 27 aprile 2016 e iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 53, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016 - 2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)».

Il comma 4 stabilisce che «[l]e Aziende sanitarie locali, al fine di far fronte alle esigenze assistenziali relative al Servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica [...] si avvalgono del personale già adibito a tali servizi e stabilizzato ai sensi dell'articolo 3, comma 38, della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008 - 2010 della Regione Puglia) e dell'articolo 16, comma 3, della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), i cui rapporti di lavoro a tempo indeterminato sono stati risolti e/o dichiarati nulli di diritto ai sensi dell'articolo 16, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, [...]». In base al comma 5, «[d]etto personale viene chiamato in servizio compatibilmente con i piani assunzionali delle ASL, con rapporto di lavoro a tempo determinato



ai sensi e per gli effetti degli articoli 46 della legge regionale 25 agosto 2003, n. 17 (Sistema integrato d'interventi e servizi sociali in Puglia) e 68 della legge regionale 10 luglio 2006, n. 19 (Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia) con contratti di lavoro full time di durata annuale rinnovabili». Infine, il comma 6 dispone che «[i]l presente articolo si applica anche al personale utilizzato dalle ASL su delega dei comuni ai quali sia stato applicato il contratto degli enti locali».

Ad avviso del ricorrente, tali norme sarebbero costituzionalmente illegittime, sia per violazione del principio del concorso pubblico sancito dall'art. 97, quarto comma, della Costituzione, sia per invasione della competenza statale in materia di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

Sotto il primo profilo, l'Avvocatura generale dello Stato ricorda che, in base all'art. 16, comma 8 (richiamato dall'impugnato art. 53, comma 4), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, «[i] provvedimenti in materia di personale adottati dalle pubbliche amministrazioni [...] ed in particolare le assunzioni a tempo indeterminato, incluse quelle derivanti dalla stabilizzazione o trasformazione di rapporti a tempo determinato, nonché gli inquadramenti e le promozioni posti in essere in base a disposizioni delle quali venga successivamente dichiarata l'illegittimità costituzionale sono nulle di diritto e viene ripristinata la situazione preesistente a far data dalla pubblicazione della relativa sentenza della Corte costituzionale [...]».

In attuazione di tale norma, riferisce il ricorrente, nella Regione Puglia sono stati considerati nulli di diritto i rapporti di lavoro a tempo indeterminato del personale adibito ai servizi di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica, che era stato stabilizzato in virtù di norme legislative regionali dichiarate illegittime dalla sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 2011. Le norme impugnate, continua il ricorrente, prevedono che i soggetti in questione continuino ad operare nell'ambito dei medesimi servizi per effetto di appositi contratti a tempo determinato. In tal modo le norme regionali, «individuando i soggetti destinatari dei rapporti di lavoro a tempo determinato», si porrebbero «in contrasto con i principi sanciti dai CCNL di settore per cui tali contratti vengono instaurati dalle Aziende sanitarie attraverso procedure selettive», con l'art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e «con il principio del pubblico concorso per l'accesso al pubblico impiego, nonché con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui all'articolo 97 della Costituzione», principi alla cui attuazione le procedure selettive sarebbero strumentali, garantendo la selezione dei soggetti più capaci.

Sotto il secondo profilo, il ricorrente osserva che «[l]a norma censurata [...], regolando un aspetto specifico del mutamento che interviene nel corso del rapporto di lavoro, e facendolo, oltretutto, in contrasto con l'anzidetta disciplina della legge statale e della contrattazione collettiva di comparto, sconfinando in un ambito, quello dell'ordinamento civile», che è di competenza esclusiva dello Stato [...] in linea con l'orientamento, dominante nella giurisprudenza costituzionale, per cui tutte le regole del rapporto di lavoro attengono all'area dell'ordinamento civile e sono, quindi, per ciò solamente, di competenza statale (sentenze n. 324/2010 e n. 17/2014)».

2.- La Regione Puglia si è costituita in giudizio, con atto depositato il 27 maggio 2016.

In primo luogo, essa ricorda che gli artt. 42 e 45 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382), hanno trasferito le funzioni amministrative in materia di assistenza scolastica ai comuni, che le esercitano «secondo le modalità previste dalla legge regionale». La Regione Puglia ha dato attuazione a tali norme con la legge regionale 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati), prevedendo, fra l'altro, la possibilità «di assumere personale straordinario, con rapporto di lavoro a tempo determinato, per il periodo necessario alla realizzazione dei progetti» (art. 5, comma 4). Successivamente, riferisce la Regione, l'art. 68 della legge reg. Puglia n. 19 del 2006 ha disposto che coloro che da un certo periodo esercitano funzioni nel settore in questione ai sensi della legge reg. Puglia n. 16 del 1987 «continuino a lavorare presso le rispettive AUSL con contratti di lavoro rinnovabili di durata annuale». In questo contesto si inquadra l'operazione di stabilizzazione del personale, effettuata dalla Regione con l'art. 3, comma 38, della legge reg. Puglia n. 40 del 2007 e con l'art. 16, comma 3, della legge reg. Puglia n. 4 del 2010, norma, quest'ultima, dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 68 del 2011, per violazione del principio del pubblico concorso e dei principi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La Regione eccepisce l'inammissibilità del ricorso per tardività, in quanto l'art. 53, comma 5, della legge impugnata sarebbe una disposizione «priva di alcun ulteriore contenuto normativo, posto che si limita a richiamare l'art. 68 della L.R. n. 19 del 2006 e i requisiti ivi previsti per le assunzioni a tempo determinato». Il ricorso statale sarebbe dunque un escamotage per eludere la scadenza del termine per impugnare le norme del 2006, né sarebbe applicabile la giurisprudenza secondo la quale è impugnabile una legge successiva che ribadisce una disciplina precedente, in quanto nel caso di specie non si sarebbe verificata una novazione della fonte.



In ogni caso, secondo la Regione mancherebbe l'interesse all'impugnazione «nella misura in cui l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 53, commi 4, 5 e 6 [...] comunque non espungerebbe dall'ordinamento l'art. 68 della L.R. n. 19 del 2006, che continuerebbe a consentire le assunzioni a tempo determinato».

Nel merito, la resistente osserva che il parametro relativo alla competenza statale in materia di ordinamento civile non sarebbe pertinente, in quanto le norme impugnate «non dispongono una proroga *ex lege* dei contratti in essere», ma «si limitano a conferire all'Amministrazione la possibilità di reiterare contratti di lavoro a tempo determinato», previa «verifica di alcuni presupposti in fase applicativa».

Quanto al principio del pubblico concorso, l'art. 97 Cost. non sarebbe violato dalle norme impugnate perché esse non introdurrebbero «una nuova forma di assunzione alle dipendenze della Pubblica Amministrazione in assenza di procedure concorsuali selettive» ma si limiterebbero «a mantenere lo status quo», al fine di soddisfare le esigenze assistenziali. Né «l'Amministrazione avrebbe altre chances a propria disposizione a tale fine: da un lato, le procedure di stabilizzazione sono vincolate a normative nazionali in nome dei principi di coordinamento della finanza pubblica; dall'altro, l'eventuale ricorso a nuovi contratti a tempo determinato dovrebbe rispondere alle disposizioni di cui all'art. 68 della L.R. n. 19 del 2006». Le norme impugnate sarebbero quindi volte ad attuare il principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 Cost., in quanto tendono «a garantire semplicemente e comunque il servizio *de quo*».

Inoltre, la Regione sottolinea che «i destinatari della normativa impugnata sono lavoratori che da anni prestano la propria attività nel settore *de quo* in virtù di una normativa ormai consolidata nel tempo e, pertanto, ripongono un legittimo affidamento sulla conservazione della propria posizione».

La resistente rileva, infine, che la disciplina in questione, «proprio per la sua finalità di garantire l'esercizio delle funzioni pubbliche in materia di assistenza sanitaria, deve essere ricondotta alla materia "tutela della salute"» e non si porrebbe in contrasto con la legislazione statale di principio. La Regione richiama a tal proposito l'art. 10, comma 4-ter, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), in base al quale i contratti a tempo determinato del personale sanitario del Servizio sanitario nazionale sono esclusi dall'applicazione della disciplina limitatrice del contratto a tempo determinato, «in considerazione della necessità di garantire la costante erogazione dei servizi sanitari e il rispetto dei livelli essenziali di assistenza». Anche il legislatore nazionale avrebbe dunque recepito l'esigenza di garantire l'erogazione delle prestazioni sanitarie e assistenziali, consentendo il rinnovo dei contratti a tempo determinato nel comparto sanitario.

Tale possibilità risulterebbe anche dall'art. 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015, recante «Disciplina delle procedure concorsuali riservate per l'assunzione di personale precario del comparto sanità».

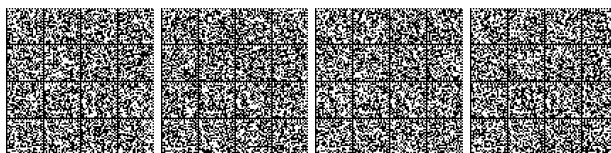
3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria integrativa il 14 marzo 2017. In essa ribadisce le considerazioni già svolte nel ricorso e replica all'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione, osservando che il rinvio all'art. 68 della legge reg. Puglia n. 19 del 2006 non vale a sottrarre la norma censurata al sindacato di costituzionalità. Essa avrebbe lo scopo di «regolarizzare» la situazione derivante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 2011 e non potrebbe quindi essere considerata meramente riproduttiva del citato art. 68.

L'Avvocatura rileva anche che, nel caso di specie, la deroga al principio del concorso pubblico non può essere giustificata con specifiche esigenze di interesse pubblico, dato che la stessa Regione ammette che le norme impugnate servono a «mantenere lo status quo», tutelando le «situazioni soggettive consolidate nel tempo».

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 53, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016 - 2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)».

Il comma 4 stabilisce che «[l]e Aziende sanitarie locali, al fine di far fronte alle esigenze assistenziali relative al Servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica [...] si avvalgono del personale già adibito a tali servizi e stabilizzato ai sensi dell'articolo 3, comma 38, della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008 - 2010 della Regione Puglia) e dell'articolo 16, comma 3, della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), i cui rapporti di lavoro a tempo indeterminato sono stati risolti e/o dichiarati nulli di diritto ai sensi dell'articolo 16, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, [...]». In base al comma 5, «[d]etto personale viene



chiamato in servizio compatibilmente con i piani assunzionali delle ASL, con rapporto di lavoro a tempo determinato ai sensi e per gli effetti degli articoli 46 della legge regionale 25 agosto 2003, n. 17 (Sistema integrato d'interventi e servizi sociali in Puglia) e 68 della legge regionale 10 luglio 2006, n. 19 (Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia) con contratti di lavoro full time di durata annuale rinnovabili». Infine, il comma 6 dispone che «[i]l presente articolo si applica anche al personale utilizzato dalle ASL su delega dei comuni ai quali sia stato applicato il contratto degli enti locali».

Ad avviso del ricorrente, tali norme sarebbero costituzionalmente illegittime sotto due profili. In primo luogo, «individuando i soggetti destinatari dei rapporti di lavoro a tempo determinato», si porrebbero «in contrasto con i principi sanciti dai CCNL di settore per cui tali contratti vengono instaurati dalle Aziende sanitarie attraverso procedure selettive», con l'art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e «con il principio del pubblico concorso per l'accesso al pubblico impiego, nonché con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui all'articolo 97 della Costituzione».

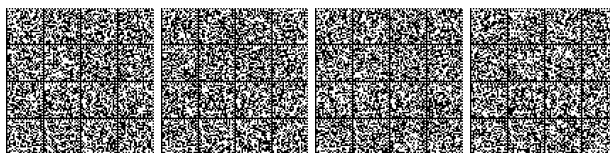
In secondo luogo, il ricorrente osserva che «[l]a norma censurata [...], regolando un aspetto specifico del mutamento che interviene nel corso del rapporto di lavoro, e facendolo, oltretutto, in contrasto con l'anzidetta disciplina della legge statale e della contrattazione collettiva di comparto, sconfinava in un ambito, quello dell'«ordinamento civile», che è di competenza esclusiva dello Stato» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

2.- In via preliminare, occorre soffermarsi sulle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa della Regione.

La resistente eccepisce l'inammissibilità del ricorso sotto due profili: la sua tardività e la carenza di interesse del ricorrente. Le due eccezioni sono connesse perché l'assunto su cui si basa la prima, secondo cui la disposizione impugnata sarebbe «priva di alcun ulteriore contenuto normativo» e il ricorso sarebbe in realtà diretto a contestare norme risalenti, cioè quelle contenute nell'art. 68 della legge reg. Puglia n. 19 del 2006, richiamato dall'art. 53, comma 5, della legge reg. Puglia n. 1 del 2016, conduce alla conclusione dell'inutilità di un eventuale accoglimento del ricorso, e quindi al difetto di interesse, in quanto - anche dopo l'annullamento dell'art. 53, commi 4, 5 e 6 - resterebbe efficace l'art. 68 della legge reg. Puglia n. 19 del 2006, che, secondo la Regione, «continuerebbe a consentire le assunzioni a tempo determinato».

Le eccezioni non sono fondate. Anche a prescindere dal costante orientamento di questa Corte secondo il quale l'acquiescenza non è applicabile nel giudizio in via principale (*ex multis*, sentenze n. 41 del 2017, n. 231 e n. 39 del 2016), le disposizioni impugnate presentano un autonomo contenuto normativo perché hanno un ambito di applicazione diverso da quello dell'art. 68 della legge reg. Puglia n. 19 del 2006. Quest'ultima norma ha previsto l'utilizzo, da parte dei comuni, degli «operatori non sanitari che risultano in servizio al 30 maggio 2006 presso l'AUSL di riferimento ai sensi e per le finalità della L.R. n. 16/1987, a condizione che gli stessi abbiano operato nel regime di convenzione indiretta con le AUSL, anche non continuativamente, per almeno ventisette mesi dal 31 dicembre 1999 e sino alla data di entrata in vigore della presente legge ovvero che siano titolari di una convenzione al 31 ottobre 1998» (comma 1), e l'utilizzo, da parte delle AUSL, «del personale sanitario in servizio ai sensi della L.R. n. 16/1987, a condizione che lo stesso sia in possesso dei requisiti professionali previsti per l'accesso al rapporto di lavoro presso le aziende del SSN e che abbia operato, anche non continuativamente incluso nel regime di convenzione indiretta con le AUSL, per almeno ventisette mesi dal 31 ottobre 1998 e sino alla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero che sia titolare di una convenzione al 31 ottobre 1998 e attualmente in servizio» (comma 3), precisando che «[i] rapporti di lavoro del personale di cui ai commi 1 e 3 [...] sono regolati da contratti di lavoro subordinato, full time, a tempo determinato di durata annuale, rinnovabili [...]». Le norme impugnate, invece, si rivolgono a soggetti che, per ovvie ragioni cronologiche, non potevano essere considerati dalla legge reg. Puglia n. 19 del 2006, ossia al personale «stabilizzato ai sensi dell'articolo 3, comma 38, della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008 - 2010 della Regione Puglia) e dell'articolo 16, comma 3, della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), i cui rapporti di lavoro a tempo indeterminato sono stati risolti e/o dichiarati nulli di diritto ai sensi dell'articolo 16, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, [...]».

Del resto, la Regione nega che possa trovare applicazione la giurisprudenza costituzionale sull'impugnabilità delle leggi ripetitive di leggi precedenti non impugnate, affermando che le disposizioni censurate della legge reg. Puglia n. 1 del 2016 non sono ripetitive di quelle del 2006, ma si limitano a richiamarle. La conclusione, tuttavia, smentisce la premessa dell'eccezione di inammissibilità giacché, se l'impugnato art. 53, commi 4, 5 e 6, non è ripetitivo dell'art. 68 della legge reg. Puglia n. 19 del 2006, ciò conferma che il primo ha un autonomo contenuto normativo.



Si può osservare, infine, che la disposizione impugnata non subordina l'assunzione alle condizioni previste dall'art. 68 della legge reg. Puglia n. 19 del 2006, come invece ritiene la resistente. Il personale destinato all'assunzione a tempo determinato è individuato dai commi 4 e 6 dell'impugnato art. 53 e il rinvio operato dal comma 5 dell'art. 53 all'art. 46 della legge reg. Puglia n. 17 del 2003 e all'art. 68 della legge reg. Puglia n. 19 del 2006 non ha il significato di introdurre ulteriori requisiti.

3.- Nel merito, la prima questione è fondata.

3.1.- È opportuno chiarire innanzitutto il contesto di riferimento delle norme impuginate. La legge della Regione Puglia 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati), richiamata dall'impugnato art. 53, comma 4, della legge reg. Puglia n. 1 del 2016, aveva previsto che la Regione finanziasse «un idoneo sistema di servizi finalizzato a garantire il diritto allo studio dei portatori di handicap fisici, psichici e sensoriali» (art. 1). Le funzioni di integrazione scolastica dovevano essere esercitate dai Comuni singoli o associati per il tramite delle Unità sanitarie locali (art. 3). L'art. 5 prevedeva l'approvazione della «pianta organica del personale addetto ai servizi d'integrazione scolastica» e la copertura tramite concorso pubblico o avvalimento di personale comandato dagli enti locali (comma 1) o avvalimento del personale iscritto nei ruoli nominativi regionali del personale del Servizio sanitario nazionale (comma 2). Il comma 4 contemplava peraltro la possibilità «di assumere personale straordinario, con rapporto di lavoro a tempo determinato, per il periodo necessario alla realizzazione dei progetti, in mancanza d'idonee strutture, costituite ai sensi del primo e secondo comma e nel rispetto delle vigenti norme legislative in materia».

L'art. 46 della legge reg. Puglia n. 17 del 2003 e l'art. 68 della legge reg. Puglia n. 19 del 2006 hanno previsto che il personale sanitario e non sanitario «adibito ai servizi sociali d'integrazione scolastica dei portatori di handicap, di cui alla L.R. n. 16/1987», continuasse ad operare (rispettivamente presso le AUSL e i comuni), in presenza di certe condizioni (v. i commi 1 e 3), con «contratti di lavoro subordinato, full time, a tempo determinato di durata annuale, rinnovabili».

La Regione Puglia ha poi deciso di stabilizzare il personale in questione. L'art. 3, comma 38, della legge reg. Puglia n. 40 del 2007 ha disposto che «[a]l personale del comparto in servizio continuativo da almeno 3 anni alla data in vigore della presente legge presso le aziende sanitarie locali con rapporto di lavoro convenzionale ovvero con incarico a tempo determinato, adibito al servizio integrazione scolastica di cui alla legge regionale 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati), si applica il processo di stabilizzazione previsto dall'articolo 30 (Piano di stabilizzazione del personale) della legge regionale 16 aprile 2007, n. 10», e che tale procedura si applica anche «al personale che dal 1997 ha prestato analogo servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, con rapporto di lavoro convenzionale presso le ASL per il quale, alla data di entrata in vigore delle presenti modifiche, è in corso contenzioso per il riconoscimento giuridico del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato».

L'art. 16, comma 3, della legge reg. n. 4 del 2010 ha poi stabilito che «[l]e disposizioni di cui all'articolo 3, comma 38, della L.R. n. 40/2007, come modificato dagli articoli 20 e 21 della L.R. n. 1/2008, si applicano altresì nei confronti del personale che abbia prestato servizio, anche non continuativo, per almeno tre anni negli ultimi cinque anni, entro il 31 dicembre 2010, con rapporto convenzionale e/o con incarico a tempo determinato, purché adibito al servizio di ADI, riabilitazione e integrazione scolastica di cui alla legge regionale 9 giugno 1987, n. 16».

La disposizione appena citata è stata dichiarata illegittima da questa Corte con la sentenza n. 68 del 2011, per violazione del principio del concorso pubblico e dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica. In conseguenza della pronuncia ha trovato applicazione l'art. 16, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, che prevede la nullità delle assunzioni fondate su norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale e il ripristino della situazione preesistente.

Le norme impuginate nel presente giudizio sono dirette sostanzialmente a “neutralizzare” gli effetti dell'art. 16, comma 8, del d.l. n. 98 del 2011 e della sentenza n. 68 del 2011.

3.2.- Le modalità di instaurazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione rientrano nella materia dell'organizzazione amministrativa, di competenza regionale residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 251 e n. 202 del 2016, n. 272 del 2015, n. 277 del 2013, n. 141 del 2012, n. 156 e n. 7 del 2011, n. 235 del 2010, n. 380 del 2004; le sentenze n. 156 e n. 7 del 2011 riguardano specificamente l'instaurazione di rapporti di lavoro a tempo determinato). Nell'esercizio di tale loro competenza, le regioni devono rispettare la regola posta dall'art. 97, quarto comma, Cost. secondo cui «[a]gli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge». Sebbene la disposizione costituzionale non precisi i casi in cui si può evitare il pubblico concorso per l'instaurazione di rapporti di pubblico impiego, certamente la fattispecie oggetto delle norme impuginate non rientra fra quelle che possono consentire una legittima deroga alla regola in essa espressa.



Questa Corte si è già pronunciata nel senso della fondatezza della questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento all'art. 97 Cost., con la sentenza n. 73 del 2013, in un caso assai simile a quello oggetto del presente giudizio (relativo sempre alla Regione Puglia). L'art. 3, comma 40, della legge reg. Puglia n. 40 del 2007 aveva previsto una procedura di stabilizzazione del personale del sistema sanitario regionale già in servizio con contratto a tempo determinato, basata su un concorso riservato. Dopo che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 42 del 2011, aveva dichiarato costituzionalmente illegittima tale disposizione per contrasto con l'art. 97, terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11 (Misure urgenti per l'accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale) stabilì che, «in via eccezionale e in relazione alla esigenza di assicurare livelli essenziali di tutela assistenziale, le aziende e gli enti del Servizio sanitario regionale, fino all'espletamento delle procedure per la copertura dei posti vacanti e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi decorrenti dalla data di entrata in vigore della presente legge, si avvalgono a tempo determinato, [...] del personale selezionato all'esito delle procedure di cui all'articolo 3, comma 40, della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 [...], oggetto della sentenza della Corte Costituzionale 7 febbraio 2011, n. 42». Tale norma fu impugnata dallo Stato e la Corte, con la citata sentenza n. 73 del 2013, la dichiarò illegittima con la seguente motivazione: «[i]l legislatore regionale [...] ha previsto l'avvalimento a tempo determinato di personale selezionato in base ad una procedura dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 97 Cost., con la conseguenza che i vizi di tale procedura si ripercuotono anche sulla disposizione oggetto del presente giudizio. Né la necessità di garantire la continuità dell'azione amministrativa, adottata dalla resistente, è ragione di per sé sufficiente a giustificare una deroga al principio del pubblico concorso. Contrasta, infatti, con l'art. 97 Cost. l'utilizzazione delle graduatorie formatesi all'esito di procedure non rispondenti al principio del pubblico concorso, sia quando il fine è quello di assumere personale a tempo indeterminato, sia quando l'intendimento è, come nel presente giudizio, quello di instaurare o prorogare contratti a tempo determinato».

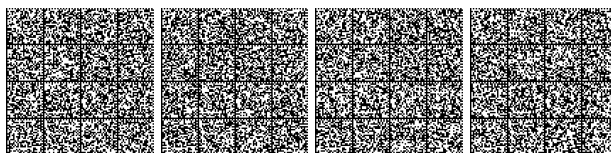
Gli stessi argomenti sono applicabili al caso qui in esame. La previsione contenuta all'art. 53, commi 4, 5 e 6, della legge reg. Puglia n. 1 del 2016 risulta anzi ancora più censurabile rispetto a quella dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 73 del 2013, in quanto la prima, oltre a essere diretta a far fronte, non a bisogni temporanei, ma a esigenze risalenti e non destinate a venir meno (tanto è vero che il personale adibito ai servizi assistenziali in questione era stato stabilizzato), prevede che il contratto annuale possa essere rinnovato senza limiti, mentre l'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 11 del 2012 limitava i rapporti a tempo determinato «fino all'espletamento delle procedure per la copertura dei posti vacanti e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi».

Né la deroga all'art. 97, quarto comma, Cost. si può giustificare con la necessità - invocata dall'impugnato art. 53, comma 4, della legge reg. Puglia n. 1 del 2016 - di «far fronte alle esigenze assistenziali relative al Servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica», o con quella - invocata dalla difesa della Regione - di tutelare il «legittimo affidamento» dei lavoratori. I servizi appena citati devono essere garantiti dalle regioni senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto del disabile all'istruzione e all'integrazione scolastica (sentenza n. 275 del 2016). La necessaria garanzia del servizio, tuttavia, non comporta che esso possa essere svolto solo dai soggetti individuati dalle norme impugnate, tanto è vero che la sentenza n. 68 del 2011 (elusa dalle norme impugnate) ha censurato la stabilizzazione dei lavoratori in questione constatando la mancanza di «peculiarità delle funzioni che il personale svolge [...] o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione». Trattandosi di servizi assistenziali stabili, che l'amministrazione ha l'obbligo di fornire, ma che non devono essere necessariamente svolti dai destinatari delle norme impugnate, la Regione non avrebbe dovuto prevedere la chiamata in servizio «diretta», con contratti annuali rinnovabili, ma seguire le ordinarie procedure di assunzione (nelle quali è consentito entro certi limiti valorizzare la specifica esperienza pregressa).

Quanto all'invocata esigenza di tutelare il «legittimo affidamento» dei lavoratori, occorre ribadire che «la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (*ex multis*, sentenza n. 90 del 2012), e che le norme volte a tutelare l'affidamento dei lavoratori non soddisfano questi requisiti (*ex multis*, sentenze n. 217 e n. 51 del 2012, e n. 150 del 2010).

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 53, commi 4, 5 e 6, della legge reg. Puglia n. 1 del 2016, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost.

4.- L'accoglimento della prima questione promossa nel ricorso consente l'assorbimento della seconda questione, riferita all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 53, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016 - 2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170110

N. 111

Sentenza 5 aprile - 12 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Disciplina intertemporale del collocamento a riposo delle impiegate pubbliche.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 - art. 24, comma 3, primo periodo, come interpretato dall'art. 2, comma 4, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125; legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), art. 2, comma 21, in combinato disposto.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 24, comma 3, primo periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come interpretato dall'art. 2, comma 4, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, e dell'art. 2, comma 21, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), promosso dal Tribunale ordinario di Roma, nel procedimento vertente tra A. C. e il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, con ordinanza del 7 aprile 2016, iscritta al n. 207 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 5 aprile 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica e in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 7 aprile 2016, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 11, 37, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione - l'art. 11 Cost. in relazione all'art. 141 (*recte*: art. 157) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) e l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 della direttiva 5 luglio 2006, n. 2006/54/CE, recante «Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione)» - questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 24, comma 3 (*recte*: 24, comma 3, primo periodo), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come interpretato dall'art. 2, comma 4, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, e dell'art. 2, comma 21, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), «nella misura in cui detto combinato disposto impone il collocamento a riposo al raggiungimento del 65° anno di età delle impiegate che abbiano maturato i requisiti per il conseguimento della pensione con il raggiungimento del 61° anno di età e di venti anni di contribuzione alla data del 31 dicembre 2011, laddove gli impiegati, che si trovino nella medesima condizione lavorativa, sono collocati a riposo al raggiungimento dell'età di 66 anni e tre mesi/sette mesi».

1.1.- Il Tribunale rimettente riferisce in punto di fatto che, con ricorso depositato il 7 maggio 2015, la ricorrente A. C., nata il 28 gennaio 1950, esprimeva di avere prestato servizio alle dipendenze del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, con incarico di funzionario bibliotecario e che, con provvedimento del 17 dicembre 2014, detto Ministero aveva disposto il suo collocamento a riposo dal 1° febbraio 2015, nonostante ella avesse affidato l'amministrazione a trattenerla in servizio fino al raggiungimento dell'età di sessantasei anni e tre mesi; sosteneva che, non avendo maturato, alla data del 31 dicembre 2011, alcuno dei requisiti per il pensionamento dei dipendenti pubblici, aveva diritto, a norma dell'art. 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, a rimanere in servizio fino al compimento dell'età di sessantasei anni e tre mesi, come previsto, per tutti i dipendenti, a decorrere dal 1° gennaio 2012; chiedeva pertanto che fosse accertato il proprio diritto a essere trattenuta in servizio fino al raggiungimento dell'età di sessantasei anni e tre mesi e che, conseguentemente, il convenuto Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo fosse condannato a trattenerla in servizio e, per l'effetto, a reintegrarla nell'incarico di funzionario bibliotecario. Lo stesso rimettente riferisce altresì che il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo si era costituito in giudizio il 30 ottobre 2015, sostenendo che la ricorrente non rientrava tra i soggetti che maturano i requisiti per il pensionamento a decorrere dal 1° gennaio 2012, giacché la stessa, alla data del 31 dicembre 2011, avendo trentatré anni e due mesi di contribuzione e avendo raggiunto il sessantunesimo anno di età, aveva già maturato i requisiti per il pensionamento di anzianità.



1.2.- Il rimettente ricostruisce poi il complesso quadro normativo in cui le disposizioni censurate si inseriscono.

1.2.1.- Il Tribunale ordinario di Roma espone anzitutto la normativa dettata, nel regime dell'assicurazione generale obbligatoria e per le forme di previdenza sostitutive ed esclusive di tale assicurazione, in tema di età e di requisiti assicurativi e contributivi per il pensionamento di vecchiaia.

Quanto all'età, l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), stabilisce che «Il diritto alla pensione di vecchiaia a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti è subordinato al compimento dell'età indicata, per ciascun periodo, nella tabella A allegata»; tabella che, come sostituita, ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), dalla tabella A allegata a tale legge, a decorrere dal 1° gennaio 2000, fissava l'età richiesta per il pensionamento di vecchiaia in 65 anni per gli uomini e in 60 anni per le donne. Quanto ai requisiti assicurativi e contributivi, l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 503 del 1992 stabilisce che «Nel regime dell'assicurazione generale obbligatoria per i lavoratori dipendenti ed i lavoratori autonomi il diritto alla pensione di vecchiaia è riconosciuto quando siano trascorsi almeno venti anni dall'inizio dell'assicurazione e risultino versati o accreditati in favore dell'assicurato almeno venti anni di contribuzione, fermi restando i requisiti previsti dalla previdenza normativa per le pensioni ai superstiti».

Tale regime dell'assicurazione generale obbligatoria è stato esteso, dagli artt. 5, comma 1, e 6, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 503 del 1992, anche alle forme di previdenza diverse da quella generale per i lavoratori subordinati privati e, quindi, anche alla previdenza dei dipendenti pubblici.

1.2.2.- Il rimettente richiama poi l'art. 2, comma 21, della legge n. 335 del 1995, nel suo testo originario - secondo cui, «Con effetto dal 1°(gradi) gennaio 1996, le lavoratrici iscritte alle forme esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti al compimento del sessantesimo anno di età, possono conseguire il trattamento pensionistico secondo le regole previste dai singoli ordinamenti di appartenenza per il pensionamento di vecchiaia ovvero per il collocamento a riposo per raggiunti limiti di età» - osservando come tale disposizione non avesse modificato la disciplina del collocamento a riposo per raggiunti limiti di età, previsto, per gli impiegati, dall'art. 4, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), al compimento del sessantacinquesimo anno di età, senza distinzione tra uomini e donne.

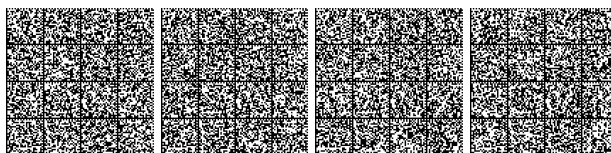
1.2.3.- Il giudice *a quo* afferma quindi che le impiegate, fermo restando il loro collocamento a riposo al raggiungimento del detto limite massimo di sessantacinque anni di età, avevano la facoltà, purché avessero maturato anche i requisiti assicurativo e contributivo ventennali, di accedere, a domanda, al trattamento pensionistico di vecchiaia al compimento del sessantesimo anno di età.

1.2.4.- Tanto esposto, il Tribunale ordinario di Roma passa a esaminare la sentenza della Corte di giustizia 13 novembre 2008, in causa C-46/07, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana, nonché le misure successivamente adottate dal legislatore al fine di adeguare l'ordinamento italiano a tale pronuncia.

Il rimettente rammenta che la citata sentenza della Corte di giustizia aveva statuito che la normativa italiana in forza della quale i dipendenti pubblici avevano diritto a percepire la pensione di vecchiaia a età diverse, a seconda che fossero uomini o donne, violava l'art. 141 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), secondo cui «Ciascuno Stato membro assicura l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore» (comma 1).

Il giudice *a quo* ricorda quindi che, al dichiarato fine di attuare tale sentenza, l'art. 22-ter, comma 1, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nell'intento di introdurre un meccanismo di progressivo adeguamento dell'età pensionabile delle donne a quella degli uomini, aveva aggiunto alcuni periodi al citato art. 2, comma 21, della legge n. 335 del 1995.

Poiché, peraltro, la Commissione aveva sollecitato un più rapido adeguamento alla sentenza della Corte di giustizia, il legislatore intervenne nuovamente con l'art. 12, comma 12-sexies, lettera a), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, con cui, sostituendo il comma 1 dell'art. 22-ter del decreto-legge n. 78 del 2009, fu prevista la parificazione dell'età pensionabile delle donne a quella degli uomini dal 1° gennaio 2012. A seguito di tale ulteriore intervento normativo, l'art. 2, comma 21, della legge n. 335 del 1995, dispone attualmente: «Con effetto dal 1°(gradi) gennaio 1996, le lavoratrici iscritte alle forme esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti al compimento del sessantesimo anno di età, possono conseguire il trattamento pensionistico secondo le regole previste dai singoli ordinamenti di appartenenza per il pensionamento di vecchiaia ovvero per il collocamento a riposo per raggiunti limiti di età. A decorrere dal 1° gennaio 2010, per le predette lavoratrici il



requisito anagrafico di sessanta anni di cui al primo periodo del presente comma e il requisito anagrafico di sessanta anni di cui all'articolo 1, comma 6, lettera *b*), della legge 23 agosto 2004, n. 243, e successive modificazioni, sono incrementati di un anno. Tali requisiti anagrafici sono ulteriormente incrementati di quattro anni dal 1° gennaio 2012 ai fini del raggiungimento dell'età di sessantacinque anni. Restano ferme la disciplina vigente in materia di decorrenza del trattamento pensionistico e le disposizioni vigenti relative a specifici ordinamenti che prevedono requisiti anagrafici più elevati, nonché le disposizioni di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 165. Le lavoratrici di cui al presente comma, che abbiano maturato entro il 31 dicembre 2009 i requisiti di età e di anzianità contributiva previsti alla predetta data ai fini del diritto all'accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia nonché quelle che abbiano maturato entro il 31 dicembre 2011 i requisiti di età e di anzianità contributiva previsti dalla normativa vigente alla predetta data, conseguono il diritto alla prestazione pensionistica secondo la predetta normativa e possono chiedere all'ente di appartenenza la certificazione di tale diritto».

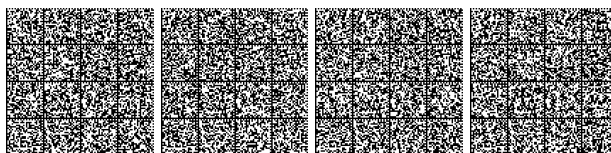
1.2.5.- Il Tribunale ordinario di Roma prosegue rappresentando che sul descritto quadro normativo si è innestata la nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dettata dall'art. 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, che ha previsto un generale aumento dell'età pensionabile da sessantacinque a sessantasei anni a decorrere dal 1° gennaio 2012 e che ha eliminato le pensioni di vecchiaia anticipata e di anzianità.

Il rimettente cita in particolare i commi 3, 6, lettera *c*), e 14 del detto art. 24.

In particolare, il comma 3 dispone che «Il lavoratore che maturi entro il 31 dicembre 2011 i requisiti di età e di anzianità contributiva, previsti dalla normativa vigente, prima della data di entrata in vigore del presente decreto, ai fini del diritto all'accesso e alla decorrenza del trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità, consegue il diritto alla prestazione pensionistica secondo tale normativa e può chiedere all'ente di appartenenza la certificazione di tale diritto. A decorrere dal 1°(gradi) gennaio 2012 e con riferimento ai soggetti che, nei regimi misto e contributivo, maturano i requisiti a partire dalla medesima data, le pensioni di vecchiaia, di vecchiaia anticipata e di anzianità sono sostituite dalle seguenti prestazioni: *a*) “pensione di vecchiaia”, conseguita esclusivamente sulla base dei requisiti di cui ai commi 6 e 7, salvo quanto stabilito ai commi 14, 15-*bis* e 18; *b*) “pensione anticipata”, conseguita esclusivamente sulla base dei requisiti di cui ai commi 10 e 11, salvo quanto stabilito ai commi 14, 15-*bis*, 17 e 18». Il comma 14 conferma che «Le disposizioni in materia di requisiti di accesso e di regime delle decorrenze vigenti prima della data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi ai soggetti che maturano i requisiti entro il 31 dicembre 2011». Il comma 6, lettera *c*), infine, prevede che «Relativamente ai soggetti di cui al comma 5 [cioè coloro che, a decorrere dal 1° gennaio 2012, maturano i requisiti per il pensionamento secondo la nuova disciplina dettata dai commi da 6 a 11 dello stesso art. 24], al fine di conseguire una convergenza verso un requisito uniforme per il conseguimento del diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia tra uomini e donne e tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi, a decorrere dal 1°(gradi) gennaio 2012 i requisiti anagrafici per l'accesso alla pensione di vecchiaia sono ridefiniti nei termini di seguito indicati: [...] *c*) per i lavoratori dipendenti e per le lavoratrici dipendenti di cui all'articolo 22-*ter*, comma 1, del decreto-legge 1°(gradi) luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e successive modificazioni e integrazioni, la cui pensione è liquidata a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima il requisito anagrafico di sessantacinque anni per l'accesso alla pensione di vecchiaia nel sistema misto e il requisito anagrafico di sessantacinque anni di cui all'articolo 1, comma 6, lettera *b*), della legge 23 agosto 2004, n. 243, e successive modificazioni, è determinato in 66 anni» (età successivamente aumentata, dal 1° gennaio 2013, a sessantasei anni e tre mesi e, dal 1° gennaio 2016, a sessantasei anni e sette mesi, dai decreti direttoriali del Ministero dell'economia e delle finanze emanati, ai sensi dell'art. 12, comma 12-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010, rispettivamente, il 6 dicembre 2011 e il 16 dicembre 2014).

Il rimettente ricorda infine che, essendo insorti dubbi interpretativi circa le pensioni liquidabili sulla base dei requisiti vigenti alla data del 31 dicembre 2011, il legislatore ha dettato la norma di interpretazione autentica di cui all'art. 2, comma 4, del decreto-legge n. 101 del 2013, secondo cui «L'art. 24, comma 3, primo periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, si interpreta nel senso che il conseguimento da parte di un lavoratore dipendente delle pubbliche amministrazioni di un qualsiasi diritto a pensione entro il 31 dicembre 2011 comporta obbligatoriamente l'applicazione del regime di accesso e delle decorrenze previgente rispetto all'entrata in vigore del predetto articolo 24».

1.3.- Tornando alla controversia sottoposta al proprio esame, il Tribunale ordinario di Roma osserva che la ricorrente A. C., alla data del 31 dicembre 2011, aveva già compiuto sessantuno anni di età e aveva altresì i requisiti assicurativi e contributivi ventennali, avendo maturato - come indicato da entrambe le parti in causa - trentatré anni, due mesi e un giorno di anzianità.



Ne deriva, sempre secondo il giudice *a quo*, che, in base all'art. 2, comma 21, della legge n. 335 del 1995 (come da ultimo modificato dall'art. 12, comma 12-*sexies*, del decreto-legge n. 78 del 2010), «che stabilisce in 61 anni il limite per le dipendenti pubbliche per chiedere il trattamento di pensione di vecchiaia», nonché in base al combinato disposto degli artt. 2 e 5 del d.lgs. n. 503 del 1992, che fissa in venti anni i requisiti minimi di anzianità assicurativa e contributiva per la stessa pensione, alla data del 31 dicembre 2011 la ricorrente aveva già maturato il diritto di chiedere il trattamento pensionistico di vecchiaia.

Ne conseguirebbe che la ricorrente doveva essere collocata a riposo d'ufficio al raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età, a norma dell'art. 4 del d.P.R. n. 1092 del 1973, non trovando, per lei, applicazione le disposizioni di cui all'art. 24, commi 3 e 6, lettera *c*), secondo cui, dal 1° gennaio 2012, il diritto alla pensione di vecchiaia si acquista al raggiungimento del sessantaseiesimo anno di età.

1.4.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che il «sistema normativo sopra indicato» faccia sorgere dubbi di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, 11, 37, primo comma, e 117 Cost.

In effetti, considerato che l'art. 2, comma 4, del decreto-legge n. 101 del 2013 impone di interpretare l'art. 24, comma 3, primo periodo, del decreto-legge n. 201 del 2011, nel senso che i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni che abbiano conseguito un qualsiasi diritto a pensione entro il 31 dicembre 2011 «devono essere collocati a riposo entro il limite di età stabilito dalle disposizioni previgenti, anche se lo raggiungano quando è ormai in vigore il limite generale di 66 anni», il detto «sistema normativo» determinerebbe una disparità di trattamento tra uomini e donne rispetto alle condizioni di lavoro e alla retribuzione. Il giudice *a quo* osserva in proposito che un lavoratore della stessa età e con la medesima anzianità assicurativa e contributiva della ricorrente, non avendo maturato, entro il 31 dicembre 2011, in quanto uomo, alcun diritto a pensione, non sarebbe collocato a riposo d'ufficio al compimento del sessantacinquesimo anno di età - come invece la ricorrente - ma solo al compimento dell'età di sessantasei anni e tre mesi, secondo la disciplina vigente nel febbraio del 2015, epoca del collocamento a riposo della ricorrente, ovvero di sessantasei anni e sette mesi, a seguito dell'ulteriore incremento operante dal 1° gennaio 2016. Ne consegue che la posizione della lavoratrice risulta peggiore rispetto a quella del lavoratore che si trovi nelle medesime condizioni di età e di anzianità assicurativa e contributiva, atteso che quest'ultimo potrà rimanere in servizio per un anno e tre (o sette) mesi in più della prima, continuando a percepire la retribuzione, anziché il (solitamente inferiore) trattamento pensionistico, incrementando posizione contributiva e anzianità di servizio, con il conseguente miglioramento del trattamento pensionistico, e percependo, al termine dell'attività, un maggiore trattamento di fine rapporto, senza trascurare i possibili sviluppi di carriera nell'arco di tempo tra il compimento del sessantacinquesimo anno di età e il collocamento a riposo.

1.4.1.- Il peggiore trattamento della lavoratrice rispetto al lavoratore contrasterebbe, anzitutto, con il principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost., in assenza di ragioni idonee a giustificare questa disparità, non potendosi, in particolare, considerare tali i possibili vantaggi per la finanza pubblica derivanti da una riduzione del personale femminile, collocato a riposo prima di quello maschile, con il riconoscimento di un trattamento pensionistico inferiore.

1.4.2.- La normativa censurata lederebbe, in secondo luogo, l'art. 37, primo comma, Cost., esplicitazione del generale principio di cui all'art. 3 Cost. Tenuto anche conto di quanto ritenuto dalla Corte di giustizia nella menzionata sentenza del 13 novembre 2008, il trattamento pensionistico dei dipendenti dello Stato costituisce un regime «professionale» di previdenza sociale ed è, quindi, soggetto al principio della parità di trattamento retributivo, senza distinzioni di sesso. Il rimettente ribadisce quindi che, in base alla normativa censurata, «le donne che abbiano maturato i requisiti per poter fruire di pensione raggiungendo il 61° anno di età entro il 31.12.2011, si trovano in posizione peggiore rispetto agli uomini che abbiano raggiunto la medesima età entro lo stesso termine, non potendo continuare a lavorare per almeno altri quindici mesi e perdendo quindi la relativa retribuzione con quanto ne consegue».

1.4.3.- Il censurato combinato disposto, ponendosi in contrasto con disposizioni del diritto primario e derivato dell'Unione europea, violerebbe infine gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

Il peggiore trattamento riservato alle lavoratrici contrasterebbe, anzitutto, con il già citato art. 157 del TFUE.

Esso si porrebbe in contrasto, in secondo luogo, con l'art. 21 della CDFUE, secondo cui «È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale» (comma 1).

Lo stesso combinato disposto colliderebbe, infine, con l'art. 2 della direttiva n. 2006/54/CE, che considera «discriminazione diretta» una «situazione nella quale una persona è trattata meno favorevolmente in base al sesso di quanto un'altra persona sia, sia stata o sarebbe trattata in una situazione analoga». Ribadisce ancora il rimettente che ciò si verificherebbe nella fattispecie, in cui «un impiegato che si fosse trovato nelle medesime condizioni di età e di posizione assicurativa e contributiva della ricorrente non sarebbe stato collocato a riposo ed avrebbe potuto continuare a lavorare almeno per altri quindici mesi».



Il Tribunale rimettente afferma conclusivamente sul punto che il contrasto con principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea si traduce in una lesione dell'art. 11 Cost., in quanto la normativa censurata «appare impedire o pregiudicare l'osservanza del Trattato in uno dei suoi principi essenziali, quale quello di non discriminazione per ragioni di sesso», mentre il contrasto con la direttiva n. 2006/54/CE si traduce in una lesione dell'art. 117, primo comma, Cost.

1.5.- In punto di rilevanza, il rimettente afferma che «la questione [...] è certamente rilevante poiché la domanda sulla quale si deve giudicare trova ostacolo proprio nella normativa che impone il collocamento a riposo ad età inferiore a quella stabilita per gli uomini».

2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate.

2.1.- La difesa del Presidente del Consiglio dei ministri afferma, preliminarmente, che il giudice *a quo* avrebbe «erroneamente valutato positivamente il requisito della rilevanza».

Essa osserva che la ricorrente nel giudizio principale, alla data del 31 dicembre 2011, aveva conseguito il diritto alla pensione di vecchiaia sulla base della normativa vigente prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011, il che le consentiva, con sua richiesta, di essere collocata a riposo «dopo aver “scontato” la finestra mobile» e di godere dell'assegno pensionistico di vecchiaia secondo quanto previsto dalla stessa (previgente) normativa.

Tale condizione esclude la ricorrente dall'applicazione della “nuova” normativa, modificativa dei requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico, dettata dall'art. 24, comma 3, del decreto-legge n. 201 del 2011, non essendo configurabile, alla luce di una lettura «complessiva» dell'art. 24, una possibilità di «opzione» del dipendente per il “vecchio” o per il “nuovo” regime.

Tanto precisato, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che la ricorrente nel giudizio *a quo* è stata collocata a riposo al raggiungimento del limite ordinamentale di permanenza in servizio del compimento del sessantacinquesimo anno di età previsto dall'art. 4 del d.P.R. n. 1092 del 1973 «in quanto aveva maturato il diritto alla pensione di vecchiaia secondo la disciplina previgente e non aveva esercitato tale diritto a pensione a partire dal compimento dei 61 anni».

La stessa difesa sottolinea ancora come tale limite ordinamentale sia stato richiamato dall'art. 24, comma 4, del decreto-legge n. 201 del 2011, anche nell'ambito della “nuova” disciplina e «confermato nella sua valenza di limite». Questa conferma comporta che il dipendente che abbia conseguito un diritto alla pensione, al raggiungimento del limite ordinamentale, «deve essere collocato in quiescenza, poiché le norme non consentono la prosecuzione del rapporto».

Tale disciplina, prosegue ancora la difesa dell'interveniente, è stata ribadita dall'art. 2, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 101 del 2013.

La stessa difesa conclude sul punto affermando che la ricorrente nel giudizio principale è stata collocata a riposo per raggiunti limiti di età al compimento del sessantacinquesimo anno «senza nessuna disparità di trattamento rispetto alle stesse posizioni attribuite ai dipendenti di sesso maschile».

2.2.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato le questioni sarebbero, comunque, infondate.

2.2.1.- Essa afferma anzitutto che l'art. 24 del decreto-legge n. 201 del 2011 deve essere interpretato nel senso che, per i dipendenti pubblici, il limite ordinamentale, previsto dai singoli settori di appartenenza per il collocamento a riposo d'ufficio e vigente alla data di entrata in vigore dello stesso decreto-legge n. 201 del 2011, non è stato modificato dall'elevazione dei requisiti anagrafici per la pensione di vecchiaia e costituisce un limite non superabile, se non per il trattenimento in servizio o per consentire all'interessato di conseguire la prima decorrenza utile della pensione ove essa non sia immediata, al raggiungimento del quale l'amministrazione deve far cessare il rapporto di lavoro o di impiego se il lavoratore ha conseguito, a qualsiasi titolo, i requisiti per il diritto a pensione.

La difesa del Presidente del Consiglio dei ministri asserisce: «Pertanto, il limite di età anagrafica per la permanenza in servizio dei dipendenti pubblici previsto dagli ordinamenti di settore non è modificato dalla riforma c.d. Fornero con il meccanismo dell'incremento a 66 anni e con le successive elevazioni, qualora il lavoratore abbia conseguito, a qualsiasi titolo, i requisiti contributivi minimi entro il limite di età anagrafica previsto dagli ordinamenti vigenti nei vari settori per il diritto a pensione alla data del 31.12.2011». La stessa difesa conclude sul punto affermando che, «[i]n altre parole, l'elevazione del limite a 66 anni non è né fine a se stessa né assoluta e, quindi, assume rilievo decisivo e preponderante il raggiungimento del limite d'età ordinamentale».

2.2.2.- Con riguardo al prospettato contrasto con il diritto dell'Unione europea, l'Avvocatura generale dello Stato cita l'art. 7, comma 1, lettera *a*), della direttiva 19 dicembre 1978, n. 79/7/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale), nonché l'interpretazione di tale disposizione fatta propria dalla sentenza della Corte di giustizia 7 luglio 1992, in causa C-9/91, *The Queen contro Secretary of State for Social Security*.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, non sarebbe, infine, condivisibile, la tesi del rimettente secondo cui, in base al diritto dell'Unione europea, il regime pensionistico dei lavoratori del pubblico impiego italiano dovrebbe qualificarsi come «professionale».



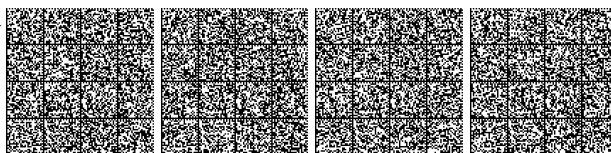
Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, dubita, in riferimento agli artt. 3, 11, 37, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione - l'art. 11 Cost. in relazione all'art. 141 (*recte*: art. 157) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) e l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 della direttiva 5 luglio 2006, n. 2006/54/CE, recante «Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione)» - della legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 24, comma 3 (*recte*: 24, comma 3, primo periodo), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come interpretato dall'art. 2, comma 4, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, e dell'art. 2, comma 21, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare).

La prima di tali disposizioni individua i lavoratori per cui, *ratione temporis*, resta applicabile la normativa vigente anteriormente alla riforma dei trattamenti pensionistici dettata dall'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011. La seconda, con interpretazione autentica della prima, chiarisce il regime intertemporale applicabile, specificamente, ai lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni. La terza determina la normativa vigente prima della citata riforma, con riguardo alle lavoratrici iscritte al regime esclusivo della previdenza per i dipendenti pubblici. Queste disposizioni stabiliscono, in particolare, che: «Il lavoratore che maturi entro il 31 dicembre 2011 i requisiti di età e di anzianità contributiva, previsti dalla normativa vigente, prima della data di entrata in vigore del presente decreto, ai fini del diritto all'accesso e alla decorrenza del trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità, consegue il diritto alla prestazione pensionistica secondo tale normativa e può chiedere all'ente di appartenenza la certificazione di tale diritto» (art. 24, comma 3, primo periodo, del d.l. n. 201 del 2011). Tale disposizione «si interpreta nel senso che il conseguimento da parte di un lavoratore dipendente delle pubbliche amministrazioni di un qualsiasi diritto a pensione entro il 31 dicembre 2011 comporta obbligatoriamente l'applicazione del regime di accesso e delle decorrenze previgenti rispetto all'entrata in vigore del predetto articolo 24» (art. 2, comma 4, del decreto-legge n. 101 del 2013. «Con effetto dal 1°(gradi) gennaio 1996, le lavoratrici iscritte alle forme esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti al compimento del sessantesimo anno di età, possono conseguire il trattamento pensionistico secondo le regole previste dai singoli ordinamenti di appartenenza per il pensionamento di vecchiaia ovvero per il collocamento a riposo per raggiunti limiti di età. A decorrere dal 1° gennaio 2010, per le predette lavoratrici il requisito anagrafico di sessanta anni di cui al primo periodo del presente comma e il requisito anagrafico di sessanta anni di cui all'articolo 1, comma 6, lettera b), della legge 23 agosto 2004, n. 243, e successive modificazioni, sono incrementati di un anno. [...]» (art. 2, comma 21, della legge n. 335 del 1995).

Per comprendere le ragioni delle doglianze del rimettente, è necessario anzitutto evidenziare tre presupposti. Il primo è che, ai sensi dell'art. 24, comma 3, primo periodo, del d.l. n. 201 del 2011, l'applicazione della normativa pensionistica vigente prima dell'entrata in vigore di tale decreto - in luogo di quella "nuova" da esso introdotta - dipende dal fatto che il lavoratore maturi i requisiti di età e di anzianità contributiva previsti dalla stessa previgente normativa ai fini dell'accesso e della decorrenza del trattamento pensionistico entro il 31 dicembre 2011. Il secondo è che, ai sensi della disposizione di interpretazione autentica di cui all'art. 2, comma 4, del d.l. n. 101 del 2013, l'applicazione della previgente normativa è obbligatoria nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni che, alla menzionata data del 31 dicembre 2011, abbiano conseguito un qualsiasi diritto a pensione. Il terzo presupposto è che, a norma dell'art. 2, comma 21, della legge n. 335 del 1995, alla stessa data del 31 dicembre 2011, i lavoratori di sesso femminile del settore pubblico conseguivano il diritto alla pensione di vecchiaia all'età di sessantuno anni, a fronte dei sessantacinque anni di età richiesti per il conseguimento della stessa pensione da parte dei lavoratori di sesso maschile.

Muovendo da questi presupposti, il Tribunale ordinario di Roma osserva che, in presenza dei requisiti di anzianità assicurativa e contributiva per l'accesso a tale pensione, mentre alle impiegate pubbliche che abbiano raggiunto l'età di sessantuno anni entro il 31 dicembre 2011, avendo esse conseguito il diritto alla pensione di vecchiaia, si applica obbligatoriamente la normativa vigente prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 201 del 2011, agli impiegati pubblici di sesso maschile della stessa età - i quali non hanno maturato, entro la stessa data, il requisito di età (di sessantacinque anni) per l'accesso al medesimo diritto - si applica, invece, la "nuova" disciplina dell'art. 24 del d.l. n. 101 del 2011. Da ciò discendono le doglianze del rimettente. Mentre le impiegate pubbliche, in applicazione della normativa vigente prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 201 del 2011, in particolare, della regola "ordinamentale" di cui all'art. 4, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), devono essere collocate a riposo «al compimento del sessantacinquesimo



anno di età», gli impiegati pubblici di sesso maschile che si trovino in una situazione analoga, in applicazione della “nuova” normativa pensionistica, sono invece collocati a riposo, sempre secondo il rimettente, all’età di sessantasei anni (successivamente elevata a sessantasei anni e tre mesi a decorrere dal 1° gennaio 2013 e a sessantasei anni e sette mesi a decorrere dal 1° gennaio 2016).

Ad avviso del giudice *a quo*, la normativa denunciata viola dunque gli invocati parametri «nella misura in cui [...] impone il collocamento a riposo al raggiungimento del 65° anno di età delle impiegate che abbiano maturato i requisiti per il conseguimento della pensione con il raggiungimento del 61° anno di età e di venti anni di contribuzione alla data del 31 dicembre 2011, laddove gli impiegati, che si trovino nella medesima condizione lavorativa, sono collocati a riposo al raggiungimento dell’età di 66 anni e tre mesi/sette mesi».

In considerazione del ritenuto deteriore trattamento delle impiegate pubbliche rispetto agli impiegati pubblici di sesso maschile riguardo all’età del collocamento a riposo, il Tribunale rimettente prospetta la violazione di quattro parametri costituzionali. La normativa censurata lederebbe: l’art. 3 Cost., che sancisce il principio dell’eguaglianza davanti alla legge, senza distinzione di sesso; l’art. 37, primo comma, Cost., che stabilisce il principio della parità di retribuzione, a parità di lavoro, della donna lavoratrice rispetto al lavoratore; l’art. 11 Cost., stante il contrasto sia con l’art. 157 TFUE, secondo cui «Ciascuno Stato membro assicura l’applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore» (comma 1), sia con l’art. 21 CDFUE, che vieta «qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso»; l’art. 117, primo comma, Cost., atteso il contrasto con l’art. 2 della direttiva n. 2006/54/CE, là dove definisce «discriminazione diretta», una «situazione nella quale una persona è trattata meno favorevolmente in base al sesso di quanto un’altra persona sia, sia stata o sarebbe trattata in una situazione analoga» (comma 1, lettera a).

2.- Preliminarmente, deve essere esaminata l’eccezione della difesa del Presidente del Consiglio dei ministri secondo cui le questioni sollevate sarebbero inammissibili, poiché il giudice rimettente avrebbe «erroneamente valutato positivamente il requisito della rilevanza».

L’eccezione non è fondata.

Il rimettente riferisce di essere investito del ricorso proposto da un’impiegata del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo che, alla data del 31 dicembre 2011, aveva già maturato i requisiti di età e di anzianità assicurativa e contributiva per la pensione di vecchiaia, e che la stessa lavoratrice, collocata a riposo al compimento del sessantacinquesimo anno di età, ha chiesto l’accertamento del suo diritto a rimanere in servizio fino all’età di sessantasei anni e tre mesi corrispondente alla superiore età che sarebbe prevista per il collocamento a riposo degli impiegati di sesso maschile con la stessa età anagrafica e le stesse anzianità assicurativa e contributiva.

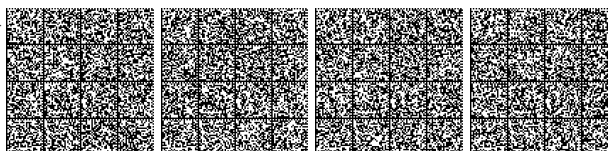
Lo stesso giudice *a quo* afferma poi che l’accoglimento della domanda trova ostacolo nelle disposizioni impugnate, che impongono il collocamento a riposo della ricorrente all’età di sessantacinque anni.

A quest’ultimo proposito, alla luce del tenore letterale di tali disposizioni, non risulta implausibile la valutazione del rimettente secondo cui, proprio in ragione del combinato disposto delle stesse, la ricorrente nel giudizio *a quo*, avendo maturato, alla data del 31 dicembre 2011, i requisiti di età e di anzianità assicurativa e contributiva per la pensione di vecchiaia - e non avendo ancora esercitato il diritto a tale pensione - deve essere collocata a riposo secondo le regole previste dal proprio ordinamento di appartenenza e, quindi, ai sensi dell’art. 4, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973, all’età di sessantacinque anni. Da ciò deriva l’impossibilità di accogliere la sua domanda di rimanere in servizio fino all’età di sessantasei anni e tre mesi, prevista, in assunto, per il collocamento a riposo di un impiegato pubblico di sesso maschile che si trovi in una situazione analoga.

Tenuto conto della giurisprudenza di questa Corte circa la sufficienza di una motivazione non implausibile sulla rilevanza (tra le più recenti, sentenze n. 203, n. 200 e n. 133 del 2016), l’eccezione di inammissibilità delle questioni sollevate dall’Avvocatura generale dello Stato deve essere, quindi, rigettata.

3.- Le questioni sono tuttavia, inammissibili per i motivi di seguito illustrati. È preliminare la considerazione del fatto che il rimettente, nel sollevare le questioni relative alla violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., ha prospettato il contrasto con norme di diritto dell’Unione europea, alcune delle quali sicuramente provviste di efficacia diretta.

In particolare, il principio di parità retributiva tra uomini e donne, incardinato nel Trattato di Roma fin dall’istituzione della Comunità economica europea come principio fondante del mercato comune nonché come uno degli «scopi sociali della Comunità, [...] che [...] non si limita all’unione economica» (Corte di giustizia, sentenza 8 aprile 1976, in causa C-43-75, Gabrielle Defrenne contro Sabena, punti da 7 a 15), è stato ritenuto dalla stessa Corte di giustizia vincolante per i soggetti pubblici e privati, perché volto a impedire pratiche discriminatorie lesive della libera concorrenza e dei diritti fondamentali dei lavoratori. L’efficacia diretta di tale principio, sancita con la citata sentenza Defrenne (punti 4/40) e ribadita nel corso degli anni dalla Corte di Lussemburgo (*ex plurimis*, sentenze: 27 marzo 1980, in causa 129/79, Macarthy LTD contro Wendy Smith, punto 10; 31 marzo 1981, in causa 96/80, J.P. Jenkins contro Kingsgate



LTD, punti da 16 a 18; 7 febbraio 1991, in causa C-184/89, Helga Nimz contro Freie und Hansestadt Hamburg, punto 17), fa nascere per il giudice nazionale l'obbligo di non applicare la norma di diritto interno confliggente con il diritto europeo. La stessa Corte di giustizia ha altresì precisato come l'efficacia diretta del principio della parità di retribuzione non possa essere intaccata da alcuna normativa di attuazione, sia essa nazionale o comunitaria (in tale senso, le citate sentenze Defrenne, punti 61/64, e Jenkins, punto 22).

Questo principio è stato poi corroborato dall'evolvere del quadro normativo: l'Unione «promuove» la parità tra donne e uomini (art. 3, comma 3, del Trattato sull'Unione europea) e conferma un tale impegno nelle sue «azioni» (art. 8 TFUE).

Anche l'art. 21 della CDFUE vieta «qualsiasi forma di discriminazione fondata [...] sul sesso», mentre l'art. 23 della stessa Carta dispone che «La parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione». Entrambe queste norme in tanto si possono richiamare in quanto si verta in una materia di attuazione, da parte dello Stato, del diritto dell'Unione, secondo le rispettive competenze (art. 51, comma 1, della medesima CDFUE).

Il giudice rimettente, ritenendo che la normativa censurata contrasti con l'art. 157 del TFUE, anche alla luce della citata giurisprudenza della Corte di giustizia che ha riconosciuto a tale norma efficacia diretta, avrebbe dovuto non applicare le disposizioni in conflitto con il principio di parità di trattamento, previo ricorso, se del caso, al rinvio pregiudiziale, ove ritenuto necessario, al fine di interrogare la medesima Corte di giustizia sulla corretta interpretazione delle pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione e, quindi, dirimere eventuali residui dubbi in ordine all'esistenza del conflitto (sentenze n. 226 del 2014, n. 267 del 2013, n. 86 e n. 75 del 2012, n. 227 e n. 28 del 2010, n. 284 del 2007; ordinanze n. 48 del 2017 e n. 207 del 2013). Questo percorso, una volta imboccato, avrebbe reso superflua l'evocazione del contrasto con i parametri costituzionali in sede di incidente di legittimità costituzionale. L'art. 157 del TFUE, direttamente applicabile dal giudice nazionale, lo vincola all'osservanza del diritto europeo, rendendo inapplicabile nel giudizio principale la normativa censurata e, perciò, irrilevanti tutte le questioni sollevate.

La non applicazione delle disposizioni di diritto interno, non equiparabile in alcun modo a ipotesi di abrogazione o di deroga, né a forme di caducazione o di annullamento per invalidità delle stesse (sentenza n. 389 del 1989), rientra, in effetti, tra gli obblighi del giudice nazionale, vincolato all'osservanza del diritto dell'Unione europea e alla garanzia dei diritti che lo stesso ha generato, con il solo limite del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona.

4.- Si deve aggiungere che la complessità della materia, così come emerge dalle disposizioni censurate e dal quadro normativo in cui esse si inseriscono, avrebbe potuto tanto più indirizzare il giudice rimettente verso la strada del rinvio pregiudiziale, al fine di verificare l'effettiva incompatibilità della normativa interna con il diritto a una effettiva parità di trattamento tra lavoratori uomini e donne.

In tale prospettiva, anziché muovere dall'assunto secondo cui il limite di età per il collocamento a riposo degli impiegati pubblici, a decorrere dal 1° gennaio 2012, sarebbe stato elevato dall'art. 24 del decreto-legge n. 201 del 2011 a sessantasei anni, il giudice *a quo* ben avrebbe potuto considerare che, come precisato dalla disposizione di interpretazione autentica di cui all'art. 2, comma 5, del decreto-legge n. 101 del 2013, il detto limite di età continua ad assestarsi, sia per gli uomini sia per le donne, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, «limite ordinamentale» stabilito dall'art. 4, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973, per il collocamento a riposo degli impiegati civili dello Stato.

Ciò nonostante, il dipendente pubblico che, raggiunti i sessantacinque anni, non abbia maturato i requisiti di età (o di anzianità contributiva) per conseguire il diritto alla pensione, può, secondo lo stesso art. 2, comma 5, del decreto-legge n. 101 del 2013, chiedere di rimanere in servizio anche oltre l'età di collocamento a riposo, fino al conseguimento del requisito anagrafico per il diritto alla pensione di vecchiaia e, quindi, per i lavoratori di sesso maschile che si trovino in una situazione analoga a quella della ricorrente nel giudizio *a quo*, fino all'età di sessantasei anni e tre mesi.

La coincidenza dell'estinzione del rapporto di lavoro con la diversa età pensionabile di uomini e donne potrebbe lasciar intravedere una discriminazione a danno di queste ultime e un potenziale contrasto con disposizioni di diritto dell'Unione europea (Corte di giustizia, sentenze 26 febbraio 1986, in causa 262/84, Vera Mia Beets-Proper contro F. Van Lanschot Bankiers NV, punti 34-35, e 18 novembre 2010, in causa C-356/09, Pensionversicherungsanstalt contro Christine Kleist, punto 46).

Il diritto europeo secondario, in particolare, la direttiva n. 2006/54/CE - che, in maniera riduttiva, il rimettente richiama per la sola definizione di discriminazione diretta - specifica, del resto, che nelle disposizioni contrarie al principio della parità di trattamento sono da includere quelle che si basano sul sesso per «stabilire limiti di età differenti per il collocamento a riposo» (art. 9, comma 1, lettera f, inserito nel Capo 2, dedicato alla «Parità di trattamento nel settore dei regimi professionali di sicurezza sociale») e che è vietata qualsiasi discriminazione fondata sul sesso per quanto attiene «all'occupazione e alle condizioni di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento e la retribuzione come previsto dall'art. 141 del trattato» (art. 14, comma 1, lettera c, inserito, invece, nel Capo 3, dedicato alla «Parità di trattamento per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro»).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 24, comma 3, primo periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come interpretato dall'art. 2, comma 4, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, e dell'art. 2, comma 21, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), sollevate dal Tribunale ordinario di Roma, in riferimento agli artt. 3, 11, 37, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 157 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 2 della direttiva 5 luglio 2006, n. 2006/54/CE, recante «Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione)», con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Silvana SCIARRA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170111

N. 112

Ordinanza 12 aprile - 12 maggio 2017

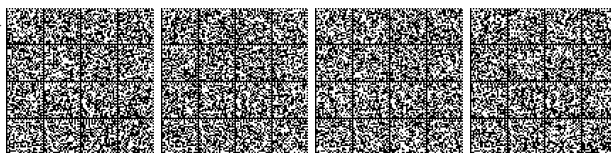
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di sanità pubblica e in tema di controllo del randagismo e di pianta organica di farmacie.

- Legge della Regione Umbria 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali), artt. 26, comma 1, 33, comma 3, 153, 154, commi 2 e 4, 211, 215, commi 3 e 5, 219, comma 2, 225, comma 1, e 239.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;*Giudici :* Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 26, comma 1, 33, comma 3, 153, 154, commi 2 e 4, 211, 215, commi 3 e 5, 219, comma 2, 225, comma 1, e 239 della legge della Regione Umbria 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-17 giugno 2015, depositato in cancelleria il 19 giugno 2015 ed iscritto al n. 68 del registro ricorsi 2015.

Udito nella camera di consiglio del 12 aprile 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto che, con ricorso, notificato in data 12-17 giugno 2015, depositato il successivo 19 giugno e iscritto al registro ricorsi n. 68 del 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 26, comma 1, 33, comma 3, 153, 154, commi 2 e 4, 211, 215, commi 3 e 5, 219, comma 2, 225, comma 1, e 239, della legge della Regione Umbria 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali), in riferimento agli artt. 97 e 117, primo e terzo comma, della Costituzione e in relazione alla Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, firmata a Strasburgo il 13 novembre 1987 (e ratificata e resa esecutiva con legge 4 novembre 2010, n. 201);

che il ricorrente impugna l'art. 26, comma 1, della citata legge regionale, nella parte in cui stabilisce che «Il Direttore generale delle aziende sanitarie regionali è nominato dal Presidente della Giunta regionale, su conforme deliberazione della Giunta stessa, tra soggetti che non abbiano compiuto il sessantacinquesimo anno di età [...]», per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto introdurrebbe, ai fini della nomina del direttore generale delle aziende sanitarie regionali, un requisito ulteriore rispetto a quelli previsti dal legislatore statale all'art. 3-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che costituiscono principi fondamentali in materia di tutela della salute;

che anche l'art. 33, comma 3, della medesima legge regionale è censurato in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, nella parte in cui prevede una composizione del collegio sindacale delle aziende ospedaliero-universitarie di cinque membri, più ampia di quella prevista dalle disposizioni statali di cui all'art. 3-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, violerebbe i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, nonché in materia di coordinamento della finanza pubblica e si porrebbe altresì in contrasto con quanto disposto dall'art. 2, comma 1, lettera g) [recte: lettera i)], del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, che, nell'ambito delle norme di riduzione dei costi della politica, prevede che venga data attuazione alle regole, riguardanti la riduzione dei componenti degli organi di amministrazione e controllo, stabilite dall'art. 6, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122;

che è, inoltre, impugnato l'art. 153 della medesima legge regionale n. 11 del 2015, in quanto, nella parte in cui prevede l'istituzione, presso la Giunta regionale, della Consulta tecnico-scientifica per il sistema regionale del sangue, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui alla legge 21 ottobre 2005, n. 219 (Nuova disciplina delle attività trasfusionali e della produzione nazionale degli emoderivati) e, in particolare, con l'art. 6, comma 1, lettera c), che affida tutte le funzioni di coordinamento della rete trasfusionale regionale alle Strutture regionali di coordinamento, determinerebbe una duplicazione di organi e competenze, con conseguente violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e violerebbe i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122;



che ulteriori censure sono svolte nei confronti dell'art. 154, commi 2 e 4, della medesima legge regionale, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in considerazione del fatto che è prevista genericamente l'erogazione, da parte della Regione, di contributi all'Associazione Volontari Italiani del Sangue (AVIS) regionale e alle altre associazioni esistenti e costituite nella Regione, senza che sia quantificato il rimborso dei costi secondo la determinazione prevista nell'accordo attuativo stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni il 20 marzo 2008, valido sul territorio nazionale, in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art. 6, comma 1, lettera b), della legge n. 219 del 2005;

che il ricorrente denuncia, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost., anche l'art. 211 della legge regionale in esame, nella parte in cui dispone, in relazione all'istituzione dell'anagrafe degli animali da affezione, alla quale è collegata l'anagrafe dei cani, che il codice di riconoscimento dei cani «è impresso mediante tatuaggio o con altro metodo comunque indelebile e chiaramente leggibile», in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute (in specie, della sanità animale), oltre che con l'Accordo 6 febbraio 2003 (Accordo tra il Ministro della salute, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy), recepito con il d.P.C.m. 28 febbraio 2003, in adempimento della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia. In particolare l'art. 4 dell'Accordo prevede l'impegno diretto delle Regioni ad adottare misure volte a ridurre il fenomeno del randagismo mediante l'introduzione del microchip, «come unico sistema ufficiale di identificazione dei cani, a decorrere dal 1° gennaio 2005», e l'art. 1, comma 2, del d.P.C.m. stabilisce l'impegno, da parte del Governo e delle Regioni, ad adottare misure in grado di identificare gli animali mediante l'utilizzo di appositi microchips;

che analoghe censure di violazione dell'art. 117, primo e terzo comma Cost., per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute (in specie, della sanità animale), nonché con il richiamato Accordo 6 febbraio 2003, sono svolte sia nei confronti dell'art. 215, commi 3 e 5, della citata legge regionale, nella parte in cui, al comma 3, stabilisce che «I cani vaganti catturati, regolarmente tatuati, devono essere restituiti al proprietario», mentre, al comma 5, dispone che «I cani vaganti catturati non tatuati vanno sottoposti a tatuaggio [...]», sia nei riguardi dell'art. 219, comma 2, della medesima legge, nella parte in cui prevede l'irrogazione di sanzioni solo per l'omesso tatuaggio (e non anche per l'omesso impianto microchip);

che viene, inoltre, denunciato l'art. 225, comma 1, della medesima legge regionale n. 11 del 2015, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui impone al medico veterinario di dare comunicazione, entro ventiquattro ore, alla polizia provinciale, all'Azienda USL competente per territorio e al Sindaco, dell'avvelenamento di specie animale domestica o selvatica, solo allorquando lo abbia accertato nell'esercizio delle proprie attività, in contrasto con il principio fondamentale in materia di tutela della salute di cui all'art. 2, comma 1, dell'ordinanza del Ministero della salute 10 febbraio 2012 (Norme sul divieto di utilizzo e di detenzione di esche o di bocconi avvelenati) - adottata in attuazione del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 174 (Attuazione della direttiva 98/8/CE in materia di immissione sul mercato di biocidi) - secondo cui il medico veterinario è obbligato a segnalare anche i casi di mero sospetto di avvelenamento;

che il ricorrente impugna, infine, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 239 della legge regionale n. 11 del 2015, nella parte in cui stabilisce che «La pianta organica delle farmacie è approvata dall'Assemblea Legislativa su proposta della Giunta regionale, nel rispetto dei parametri individuati dalla normativa nazionale», per ritenuto contrasto con i principi fondamentali fissati dall'art. 11 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, e dall'art. 1 della legge 2 aprile 1968, n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico), che affidano ai Comuni le funzioni amministrative inerenti all'individuazione delle sedi farmaceutiche, per assicurare una maggiore accessibilità al servizio farmaceutico, anche da parte dei cittadini residenti in aree scarsamente abitate, nonché per garantire un'equa distribuzione sul territorio delle sedi farmaceutiche;

che la Regione Umbria non si è costituita in giudizio;

che l'Avvocatura generale dello Stato, in data 18 novembre 2016, ha depositato atto di rinuncia al ricorso, con la corrispondente delibera adottata dal Consiglio dei ministri il 9 novembre 2016, sulla scorta della relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sul rilievo che le norme impugnate sono state modificate dalla legge regionale 17 agosto 2016, n. 10, recante «Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali) e alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali)».



Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 26, comma 1, 33, comma 3, 153, 154, commi 2 e 4, 211, 215, commi 3 e 5, 219, comma 2, 225, comma 1, e 239, della legge della Regione Umbria 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali), in riferimento agli artt. 97 e 117, primo e terzo comma, della Costituzione e in relazione alla Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, firmata a Strasburgo il 13 novembre 1987, ratificata e resa esecutiva con legge 4 novembre 2010, n. 201;

che la Regione Umbria non si è costituita in giudizio;

che, conformemente alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 9 novembre 2016, il ricorrente ha rinunciato al ricorso;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (da ultimo, ordinanze n. 63 del 2017, n. 235 e n. 137 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170112



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 32

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 marzo 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Modificazioni della legge regionale n. 42 del 2016 recante “Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano” - Funzioni e competenze della Regione - Programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA.

- Legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti), art. 1, comma 17, lett. *a*) [, che ha inserito il comma 2-*bis* all’art. 5 della legge regionale 27 dicembre 2016, n. 42 (Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano)] e *c*) [, che ha sostituito il comma 4 dell’art. 10 della legge regionale 27 dicembre 2016, n. 42].

Ricorso ex art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge contro la Regione Abruzzo, in persona del Presidente in carica, con sede a L’Aquila, Via Leonardo da Vinci, 6 (Palazzo I. Silone) per la declaratoria della illegittimità costituzionale giusta deliberazione del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 3 marzo 2017, dell’art. 1, comma 17, lettera *a*) e *c*), della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo n. 4 del 13 gennaio 2017

PREMESSA

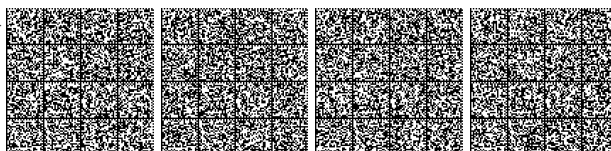
Sul Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo n. 28 del 28 dicembre 2016 è stata pubblicata la legge 27 dicembre 2016, n. 42 intitolata «Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano».

Alcune disposizioni di tale legge regionale sono state impugnate dinanzi a codesta Ecc.ma Corte per violazione degli articoli 117, commi 2, lettera *s*) e 6, e 118, commi 1 e 2, Cost. in quanto le funzioni programmatiche e gli interventi gestori da esse previsti e disciplinati - nella misura in cui sono destinati a trovare concreta applicazione anche nei territori dei parchi nazionali, delle riserve naturali statali e delle altre aree naturali protette presenti sul territorio abruzzese - sono stati ritenuti gravemente lesivi del ruolo e delle prerogative che la legge quadro sulle aree protette - l. 6 dicembre 1991, n. 394 - riserva agli enti parco e ai soggetti gestori delle altre aree naturali protette esistenti nel territorio regionale nonché, più in generale, contrastanti con le norme della legislazione statale emanate nell’esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» (ric. n. 27/2017).

L’art. 1, comma 17, della legge regionale 12 gennaio 2017, n. 4 - intitolata «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti» - alle lettere *a*) e *c*) ha, rispettivamente, integrato e sostituito gli articoli 5 e 10 della legge regionale n. 42 del 2016.

In particolare:

- l’art. 1, comma 17, lettera *a*) ha disposto che “all’art. 5 [della l.r. a 42 del 2016: n.d.r.], dopo il comma 2 è inserito il seguente: «2-*bis*. Con atto del Dirigente della Struttura regionale di cui al comma 1 viene stabilito, tra le attività elencate al comma 2, quali siano quelle da ritenersi prioritarie nell’ambito dell’attivazione e gestione della REASTA, provvedendo ad individuare altresì, tra i soggetti indicati sempre al comma 1, quali siano quelli di cui avvalersi nonché determinare l’importo per la copertura delle eventuali spese»”;



- l'art. 1, comma 17, lettera *c*) ha invece previsto che “il comma 4 dell'art. 10 [della l.r. n. 42 del 2016: n.d.r.] è sostituito dal seguente: «4. In via di prima attuazione della presente legge e sino all'adozione del programma regionale di cui al comma 1, con atto del Dirigente della Struttura regionale competente in materia di pianificazione territoriale viene stabilito, fra le attività elencate al comma 2, quali siano quelle da ritenersi prioritarie, provvedendo altresì ad individuare i soggetti cui demandare la relativa attuazione, nonché la determinazione dell'importo dei contributi da erogare entro il 31 dicembre 2016»”.

Le modifiche apportate dall'art. 1, comma 17, lettera *a*) e *c*), della l.r. n. 4 del 2017 alla precedente l.r. n. 42 del 2016 invadono ulteriormente la competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato in materia di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” e presentano vizi di legittimità costituzionale analoghi a quelli denunciati con il ricorso proposto dinanzi a codesta Ecc.ma Corte costituzionale nei confronti della l.r. n. 42 del 2016.

Lo *ius superveniens*, infatti, non solo non rimuove le illegittimità costituzionali in precedenza censurate, ma è esso stesso, e per le medesime ragioni, costituzionalmente illegittimo.

Le norme di cui alle lettere *a*) e *c*) del comma 17 dell'art. 1 della l.r. n. 4 del 2017 vengono pertanto impugnate con il presente ricorso ex art. 127 Cost. affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

MOTIVI DI DIRITTO

Per meglio comprendere il senso e la portata delle questioni di legittimità costituzionale che si verranno prospettando è d'uopo rammentare che, come s'è detto, la l.r. 27 dicembre 2016, n. 42 ha previsto l'istituzione, l'individuazione e la definizione delle modalità di gestione di una rete escursionistica regionale (REASTA) «quale infrastruttura viaria necessaria alla gestione, al controllo, alla fruizione ed alla valorizzazione delle aree naturali montane dell'Abruzzo» (art. 1, comma 3).

Tale rete — è bene precisarlo — interessa tutto il territorio regionale, ivi compreso quindi quello ricadente all'interno dei parchi nazionali, delle riserve naturali statali e delle altre aree naturali protette della regione.

La medesima legge, inoltre, ha stabilito che le funzioni concernenti la programmazione, la gestione e l'organizzazione della rete escursionistica siano attribuite alla stessa Regione con la collaborazione dei Comuni, dell'Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico (ASBUC), del CAI Abruzzo, dei Collegi regionali dei maestri di sci, delle guide alpine e delle guide speleologiche, del Comitato regionale della Federazione ciclistica italiana, degli enti gestori dei parchi nazionali e delle aree protette regionali e con il supporto di un Coordinamento tecnico regionale (v. art. 5).

La predetta normativa è stata perciò impugnata avanti a codesta Corte perché, ledendo gravemente le funzioni e i poteri che la legge statale ha inteso riservare agli enti parco e ai soggetti gestori delle altre aree protette esistenti nel territorio regionale, essa si pone in contrasto con le norme della legge quadro statale e, di conseguenza, con l'art. 117, comma 2, lettera *s*) Cost. - che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema -, con l'art. 117, comma 6, della Carta fondamentale - che parallelamente riserva allo Stato la potestà regolamentare nelle materie di legislazione esclusiva -, con l'art. 118, commi 1 e 2, della stessa Costituzione - che garantisce le funzioni amministrative attribuite dallo Stato (nella specie agli enti parco) sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza -.

Per tali motivi sono state perciò impugnate le seguenti disposizioni della l.r. n. 42/2016:

- l'art. 5, commi 1 e 2, lettera *b*), *c*), *d*), *e*), *h*) ed *i*);
- l'art. 6, comma 1, lettera *a*) n. 1, lettera *b*) nn. 1 e 3, lettera *d*) nn. 1 e 3;
- l'art. 7, comma 1, lettera *a*), *b*), *c*), *d*) e *f*);
- l'art. 10, commi 1 e 2;
- l'art. 14, comma 2, lettera *a*), *b*) ed *e*).

L'art. 5 stabilisce le funzioni e le competenze della Regione Abruzzo in materia, per quanto qui interessa, di:

- 1) “promozione dell'attività di validazione in ambito regionale dei nuovi sentieri e percorsi per lo svolgimento delle attività escursionistiche, alpinistiche e speleologiche” (comma 2, lettera *b*);
- 2) “promozione della conoscenza, divulgazione e fruizione della REASTA, anche attraverso la realizzazione, l'aggiornamento e la pubblicazione della carta escursionistica regionale” (comma 2, lettera *c*);
- 3) “approvazione del programma triennale degli interventi straordinari” (comma 2, lettera *d*);



4) “promozione della formazione e coordinamento della rete delle strutture ricettive funzionali alle attività escursionistiche, alpinistiche, speleologiche e torrentistiche” (comma 2, lettera *e*);

5) “promozione, anche attraverso appositi finanziamenti, della ordinaria gestione e manutenzione della REASTA e attivazione dei controlli sull’esecuzione degli interventi” (comma 2, lettera *h*);

6) “predisposizione, all’occorrenza, di programmi di gestione della REASTA, ivi inclusi i progetti afferenti ai percorsi escursionistici a valenza regionale nonché quelli di coordinamento e collegamento con reti escursionistiche nazionali (comma 2, lettera *i*).

L’art. 6 elenca invece le funzioni e le competenze:

1) del CAI Abruzzo: “controllo, indicazione e monitoraggio degli interventi di segnaletica sentieristica” (comma 1, lettera *a*) n. 1);

2) del Collegio guide alpine Abruzzo: “attribuzione del numero identificativo sul terreno di ogni singolo sentiero, via ferrata, via alpinistica, via di arrampicata sportiva, tratturo, ippovia, pista ciclabile e di mountain biking e itinerario free ride” (comma 1, lettera *b*) n. 1) e “manutenzione dei sentieri e percorsi inseriti nella REASTA” (comma 1, lettera *b*) n. 3);

3) del Collegio Guide Speleologiche Abruzzo: “attribuzione del numero identificativo all’ingresso di ogni cavità e di ogni torrente” (comma 1, lettera *d*) n. 1) e “manutenzione dei percorsi attraverso le grotte ed i torrenti inseriti nella REASTA” (comma 1, lettera *d*) n. 3).

L’art. 7 fissa invece come segue le competenze dei Comuni e, ove presenti, delle Amministrazioni separate dei beni di uso civico:

1) “gestiscono la porzione di REASTA afferente al proprio territorio e presiedono all’ordinaria manutenzione dei percorsi e sentieri ..., in collaborazione e raccordo con gli enti gestori dei parchi nazionali e delle aree protette regionali ricadenti nel territorio di loro competenza e stipulando convenzioni e collaborazioni con il CAI Abruzzo, il Collegio regionale maestri di sci Abruzzo, il Collegio regionale guide alpine Abruzzo ed il Collegio regionale guide speleologiche Abruzzo” (lett. *a*);

2) “predispongono ed approvano entro il 30 novembre di ogni anno un programma per l’anno successivo di manutenzione ordinaria dei percorsi escursionistici, alpinistici, speleologici e torrentistici ricadenti nel territorio di loro competenza, ivi inclusi quelli interni ad aree naturali protette, individuandone i costi; il programma di manutenzione ordinaria comprende anche i necessari interventi di omogeneizzazione della segnaletica ...; per la manutenzione ordinaria i Comuni interessati si avvalgono prioritariamente, tramite convenzioni, del CAI Abruzzo, del Collegio regionale maestri di sci Abruzzo, del Collegio regionale delle guide alpine Abruzzo, del Collegio regionale guide speleologiche Abruzzo e della Federazione Ciclistica Italiana - comitato Abruzzo” (lett. *b*);

3) “verificano che la manutenzione dei percorsi sia effettuata nel rispetto di quanto previsto dalla presente legge e dal regolamento attuativo” (lett. *c*);

4) “predispongono i nuovi inserimenti e raccolgono informazioni sui percorsi utili all’aggiornamento dell’archivio della REASTA ed inviano alla Regione, al fine dell’inserimento nello stesso, le proposte di variazione ed implementazione dei percorsi e sentieri escursionistici, alpinistici, speleologici e torrentistici, pervenute per il territorio di propria competenza, corredate dalla descrizione del percorso e dalla documentazione inerente la proprietà della viabilità” (lett. *d*);

5) “possono stipulare convenzioni con le forze dell’ordine e con le associazioni preposte, per l’affidamento dell’attività di controllo e vigilanza del rispetto dei divieti” (lett. *f*).

L’art 10 disciplina il programma triennale degli interventi straordinari sulla rete escursionistica regolandone il procedimento di formazione e di approvazione da parte degli organi e degli uffici regionali, “previa acquisizione delle proposte dei Comuni e degli enti gestori dei parchi nazionali e delle aree protette regionali” (comma 1), e definendone dettagliatamente il contenuto (comma 2, lettera da *a*) a *q*).

L’art. 14, infine, prevede un regolamento attuativo della legge il quale, tra l’altro, dovrà stabilire, sempre per quanto qui interessa:

1) “le caratteristiche tecniche a cui deve essere uniformata la segnaletica della REASTA, prevedendo anche un termine per l’adeguamento della segnaletica esistente (comma 2, lettera *a*);

2) “i criteri e le prescrizioni per la progettazione e la realizzazione degli itinerari escursionistici, speleologici e torrentistici rientranti nella REASTA” (comma 2, lettera *b*);

3) “i criteri generali di manutenzione dei percorsi della REASTA” (comma 2, lettera *e*).



Si tratta, com'è evidente, di norme che incidono pesantemente sui poteri di programmazione e di intervento che il legislatore statale ha inteso riservare agli enti parco e agli altri enti gestori delle aree naturali protette relativamente ai territori ricadenti negli ambiti di rispettiva competenza.

E per tale ragione il Governo ha denunciato la violazione dei parametri costituzionali sopra indicati con riferimento, quali norme interposte, alle disposizioni della legge n. 394/1991 che prevedono, da un lato, i poteri di pianificazione, programmazione ed intervento degli organismi cui è affidata la tutela e la gestione delle aree naturali protette e, dall'altro, gli strumenti, pianificatori, programmatori e regolatori attraverso i quali quei poteri si esercitano (v., in particolare, l'art. 12, che individua nel piano per il parco lo strumento per la tutela dei valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici tradizionali affidata all'Ente parco e ne articola quindi il contenuto; l'art. 11, che rimette al regolamento del parco la disciplina dell'esercizio delle attività consentite e stabilisce quelle invece vietate entro il territorio del parco; l'art. 13, che sottopone al preventivo nulla osta dell'ente parco il rilascio di concessioni o di autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco; l'art. 17, che prevede per le riserve naturali statali strumenti di pianificazione e di regolamentazione analoghi a quelli previsti per i parchi - piano di gestione della riserva e relativo regolamento attuativo -; l'art. 29, infine, il quale fissa, in generale, i poteri degli organismi di gestione delle aree naturali protette).

Le dedotte illegittimità della l.r. n. 42 del 2016 si connotano poi di una particolare gravità ove si abbia mente alla peculiare morfologia del territorio abruzzese nel quale sono presenti ben tre parchi nazionali, i quali si estendono esclusivamente in aree montuose per una superficie complessiva di oltre 233 mila ettari, e tre riserve naturali statali, esterne agli stessi, anch'esse ubicate prevalentemente in aree di montagna.

Ora, posto che la superficie dell'intera Regione Abruzzo è di 1.079.121,72 ettari, ne consegue che ben il 21,97% del territorio regionale è compreso all'interno di un'area protetta statale.

La rilevanza e la fondatezza delle proposte censure trova del resto conferma nella ben nota e consolidata giurisprudenza costituzionale secondo la quale la "materia delle aree protette" statali e regionali di cui alla legge n. 394/1991 rientra a pieno titolo nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, comma 2, lettera s) Cost. (sentenze nn. 20 del 2010, 315 del 2010, 44 del 2011, 212 del 2014 e, da ultimo, 36 del 2017).

La richiamata normativa statale, cui la legislazione regionale deve necessariamente uniformarsi, "enunciando la normativa-quadro di settore sulle aree protette, detta i principi fondamentali della materia ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo, dunque, anche i connotati di normativa interposta" (così la sentenza n. 212 del 2014, punto 4. del Considerato in diritto).

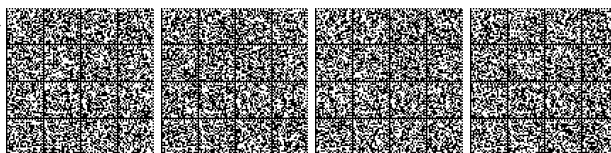
La Regione, dunque, può esercitare le proprie funzioni legislative anche in tale ambito, ma "senza potervi derogare", potendo, viceversa, "determinare, sempre nell'ambito delle proprie competenze, livelli maggiori di tutela" (sentenze nn. 61 del 2009, 193 del 2010 e 44 del 2011).

In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito come "il territorio dei parchi, siano essi nazionali o regionali; ben (possa) essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni" (sentenze nn. 232 del 2008, punto 5. del Considerato in diritto e 44 del 2011 già citata).

Codesto Collegio ha inoltre precisato che "la disciplina statale delle aree protette, che inerisce alle finalità essenziali della tutela della natura attraverso la sottoposizione di porzioni di territorio a speciale protezione", assolve a tali finalità in due modi: da un lato, mediante la regolamentazione sostanziale delle attività che possono essere svolte in quelle aree, come le «limitazioni all'esercizio della caccia» (sentenza n. 315 del 2010 e n. 44 del 2011 citate); dall'altro, mediante la «predisposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione della flora e della fauna» (sentenze n. 387 del 2008 e n. 44 del 2011).

Tanto premesso, la l.r. n. 4 del 2017 - come già la l.r. n. 42 del 2016 - si pone - anch'essa - in contrasto con gli strumenti programmatori e gestionali predisposti dalla legislazione statale per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Con le norme indicate in epigrafe la Regione Abruzzo ha infatti nuovamente ecceduto dalla propria competenza legislativa invadendo quella statale e violando così i parametri di cui all'art. 117, comma 2, lettera s) e all'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione.



I

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 17, lettera *a*) della l.r. n. 4 del 2017 - che, mediante l'inserimento del comma *2-bis*, modifica l'art. 5 della l.r. n. 42 del 2016 - per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*) Cost. e dell'art. 118, commi 1 e 2, Cost., con riferimento agli articoli 1, commi 3 e 4, 2, comma 1, 9 e 12 della legge n. 394 del 1991 ("Legge quadro sulle aree protette").

Come già evidenziato *supra*, l'art. 1, comma 17, lettera *a*) ha integrato l'art. 5 della l.r. n. 42 del 2016 aggiungendovi il comma *2-bis*.

Nella sua originaria formulazione la disposizione in parola constava di soli due commi, il primo dei quali prevedeva - e prevede tuttora - che alla "gestione e organizzazione della REASTA" provvede la "Regione Abruzzo, per il tramite della struttura regionale competente in materia di pianificazione territoriale ed il supporto del Coordinamento tecnico regionale di cui all'art. 8, [...] con la collaborazione dei Comuni, dell'Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico (ASBUC), del CAI Abruzzo, del Collegio regionale maestri di sci Abruzzo, del Collegio regionale guide alpine Abruzzo, del Collegio regionale guide speleologiche Abruzzo, della Federazione Ciclistica Italiana-comitato Abruzzo e degli enti gestori dei parchi nazionali e delle aree protette regionali" (enfasi aggiunta).

In particolare, tale norma - per quel che rileva in questa sede - riguarda le funzioni specificamente individuate dal successivo comma 2 dell'art. 5 alle lettere *b*), *c*), *d*), *e*), *h*) ed *i*).

Come s'è detto in precedenza, le funzioni individuate dalle menzionate lettere dell'art. 5, comma 2, della l.r. n. 42/2016 sono tutte di tipo specificatamente programmatico e gestorio e comprendono anche la pianificazione, la promozione e la realizzazione di interventi nei parchi nazionali e nelle aree naturali protette, comprese, tra queste, anche le riserve naturali statali.

Il comma *2-bis* - introdotto dall'art. 1, comma 17, lettera *a*) della l.r. n. 4/2017 - ha specificato che "con atto del Dirigente della Struttura regionale di cui al comma 1 viene stabilito, fra le attività elencate al comma 2, quali siano quelle da ritenersi prioritarie nell'ambito dell'attivazione e gestione della REASTA, provvedendo ad individuare altresì, tra i soggetti indicati sempre al comma 1, quali siano quelli di cui avvalersi nonché determinare l'importo per la copertura delle eventuali spese".

La disposizione in esame radica in capo all'amministrazione regionale la competenza al compimento di specifici atti di programmazione gestoria - la determinazione delle attività da ritenersi prioritarie nell'ambito dell'attivazione e gestione della rete escursionistica, l'individuazione dei soggetti dei quali avvalersi per la loro realizzazione nonché la quantificazione delle risorse da destinare alla copertura delle relative spese - destinati a trovare attuazione anche all'interno del territorio dei parchi nazionali e delle riserve naturali statali abruzzesi senza alcuna "previa intesa" con gli enti preposti alla gestione delle aree naturali protette: ma, così disponendo, essa contrasta con gli articoli 1, commi 3 e 4, 2, comma 1, 9 e 12 della legge quadro sulle aree protette.

La legge statale è infatti assolutamente chiara ed inequivoca nell'affidare agli enti parco e, più in generale, agli organismi di gestione delle aree naturali protette, l'attività di gestione dei territori compresi all'interno del perimetro di quelle aree e, quindi, anche l'autorizzazione all'esecuzione degli interventi destinati ad essere realizzati nei relativi ambiti territoriali.

In tal senso depono inequivocabilmente l'art. 1, comma 3, della citata l. n. 394/1991 il quale individua espressamente nella disciplina dal medesimo dettata lo "speciale regime di tutela e di gestione" al quale i territori delle aree protette sono sottoposti.

Per quanto specificamente riguarda i parchi nazionali, tale speciale "regime di tutela e di gestione" è imperniato - dal punto di vista del soggetto titolato allo svolgimento dell'attività di gestione - sull'ente parco, quale individuato e disciplinato dall'art. 9 della l. n. 394/1991, e - dal punto di vista funzionale - sul piano per il parco di cui all'art. 12 della stessa legge, in corrispondenza tra loro biunivoca.

Nello stesso senso depono anche l'art. 29 della l. n. 394/1991 il quale affida agli organismi gestori delle aree naturali protette speciali poteri di controllo sulla conformità delle attività esercitate all'interno delle medesime rispetto al piano, al regolamento o al nulla osta.



Ciò posto, poiché la rete escursionistica, alpinistica, speleologica e torrentistica abruzzese interessa sia porzioni di territorio comprese all'interno dei parchi nazionali e delle riserve naturali statali sia parti di territorio esterne a quelle aree naturali protette, e poiché l'intervento legislativo regionale mira a raccordare e a coordinare tutti i percorsi escursionistici abruzzesi, è evidente che la possibilità per la Regione Abruzzo di programmare e realizzare interventi all'interno del territorio dei parchi nazionali e delle riserve naturali statali e, più in generale, all'interno delle aree naturali protette deve essere necessariamente subordinata e condizionata al fatto che quegli atti non pregiudichino gli interessi pubblici affidati alle cure degli organismi di gestione delle aree stesse e non ledano quindi il ruolo, i poteri e le prerogative che la legge statale ha inteso loro conferire per la miglior tutela e salvaguardia di quegli interessi... pena, altrimenti, la violazione della normativa statale interposta e, di conseguenza, dell'art. 117, comma 2, lettera s) Cost..

In realtà, come s'è detto nel precedente ricorso, la partecipazione degli enti e degli organismi statali alla gestione e alla organizzazione della REASTA per le porzioni di territorio rientranti nella loro competenza avrebbe dovuto realizzarsi mediante il meccanismo della previa intesa non essendo evidentemente sufficiente la semplice previsione di una mera collaborazione (v. art. 5, comma 1, l. n. 42/2016) o di un potere di proposta, per di più non vincolante (v. art. 10, comma 1, l.r. citata), degli enti e degli organismi gestori dei parchi nazionali, delle riserve naturali statali e delle aree naturali protette regionali perché tali modalità partecipative sono palesemente inadeguate a garantire appieno le prerogative di quelli e la tutela degli interessi pubblici affidati alle loro cure.

Sotto questo profilo, anche la novella che qui si impugna incorre nel medesimo vizio obliterando e trascurando il ruolo e i poteri degli enti gestori delle aree naturali protette.

È infatti evidente che la disposizione regionale, per come è congegnata, consente alla Regione di realizzare comunque interventi in ordine ai quali — nonostante lo svolgimento di pratiche collaborative — gli enti parco o gli organismi di gestione possono anche non avere prestato il proprio consenso o, addirittura, avere manifestato il loro dissenso, di talché la Regione può in definitiva prescindere dalla loro volontà posto che questa non è né vincolante né determinante ai fini dell'attuazione degli interventi previsti dalla legge regionale sui territori di rispettiva competenza.

La qual cosa si traduce di per sé nella lesione di quello standard di tutela ambientale che la l. n. 394/1991 ha inteso garantire allorché ha posto gli enti parco e gli altri organismi di gestione a presidio dei “valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi” dei rispettivi territori (v. art. 2, comma 1, l. n. 394/1991); standard che, come pure s'è detto, potrebbe essere salvaguardato solo se alla mera “collaborazione” fosse sostituita la previsione di una necessaria, previa “intesa” con i soggetti gestori delle aree naturali protette.

— Naturalmente, le considerazioni e i rilievi che precedono valgono non soltanto per i parchi nazionali, ma anche per le riserve naturali statali e, più in generale, per le aree naturali protette regionali.

Quanto alle prime - le riserve naturali statali -, esse sono infatti sottoposte ad uno «speciale regime» - riguardante sia la loro «tutela» che la loro «gestione» (v. art. 1, comma 3, l. n. 394/1991) - che, per quanto meno dettagliato di quello dettato per i parchi nazionali, si articola in una serie di vincoli organizzativi e funzionali analoghi a quelli che caratterizzano i parchi e che si estrinseca nell'affidamento della loro gestione ad uno specifico organismo, individuato *ad hoc* dal decreto istitutivo, nello svolgimento di un'attività di pianificazione della gestione e nell'esistenza di un momento regolatorio delle attività consentite all'interno dell'area protetta (v. art. 17 l. n. 394/1991).

Quanto alle seconde - le aree naturali protette regionali -, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che la normativa quadro di settore sulle aree naturali protette, dettata dal legislatore statale nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, si impone al legislatore regionale il quale può derogarvi soltanto nel senso di prevedere livelli maggiori di tutela (sentenze n. 212 del 2014, punto 4. del Considerato in diritto); 171 del 2012, punto 3. del Considerato in diritto; 315 del 2010 e n. 44 del 2011 citate).

E dunque, al pari degli enti parco, anche i soggetti ai quali è affidata la gestione delle riserve naturali statali e delle aree naturali protette regionali non possono essere spogliati delle competenze delle quali dispongono in merito agli interventi da attuarsi all'interno delle medesime: tant'è che le norme di principio statali prevedono anche per le aree naturali protette regionali strumenti di pianificazione e di regolamentazione analoghi a quelli previsti per gli enti parco statali (v., rispettivamente, gli articoli 23 e 22, comma 1, lettera d) l. n. 394/1991), nonché penetranti poteri di controllo circa la conformità a detti strumenti delle attività che vengono esercitate all'interno di quelle aree (v. l'art. 29 l. n. 394/1991).

— E, per questo riguardo, l'art. 1, comma 17, lettera a), della l.r. n. 4/2017 contrasta pure con l'art. 118, commi 1 e 2, Cost. nella misura in cui dispone (anche) di funzioni (già) affidate - dal legislatore statale esclusivamente competente per materia - ad altro soggetto pubblico (i.e.: l'ente parco o l'organismo gestore) in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ivi contenuti.



II

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 17, lettera *c*) della l.r. n. 4 del 2017 — che novella, sostituendolo, l'art. 10, comma 4, della l.r. n. 42 del 2016 — per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*) Cost. e dell'art. 118, commi 1 e 2, Cost., con riferimento agli articoli 1, commi 3 e 4, 2, comma 1, 9 e 12 della legge n. 394 del 1991 (“Legge quadro sulle aree protette”).

Vizi analoghi affliggono pure l'art. 1, comma 17, lett *c*) della l.r. n. 4 del 2017 il quale, come sopra rilevato, ha sostituito il comma 4 dell'art. 10 della l.r. n. 42 del 2016.

Nella sua formulazione originaria la disposizione demandava ad una deliberazione della Giunta regionale la definizione di criteri e modalità per l'erogazione dei contributi — di cui al comma 3 del medesimo art. 10 — destinati alla realizzazione delle attività di cui al comma 2.

I detti contributi sono infatti annualmente assegnati “ai Comuni e agli enti pubblici interessati, nonché alle scuole di montagna e di escursionismo naturalistico previste dalla legge regionale 16 settembre 1998, n. 86 (Ordinamento della professione di guida alpina-maestro di alpinismo, di aspirante guida alpina, di accompagnatore di media montagna-maestro di escursionismo), alle scuole di speleologia e di torrentismo riconosciute, alle associazioni e soggetti privati qualificati che contribuiscono alla realizzazione delle attività di cui al comma 2” (art. 10, comma 3, l. n. 42/2016).

L'art. 1, comma 17, lettera *c*) della l.r. n. 4 del 2017 ha sostituito il quarto comma dell'art. 10 della l.r. n. 42/2016 prevedendo che “in via di prima attuazione della presente legge e sino all'adozione del programma regionale di cui al comma 1, con atto del Dirigente della Struttura regionale competente in materia di pianificazione territoriale viene stabilito, fra le attività elencate al comma 2, quali siano quelle da ritenersi prioritarie, provvedendo altresì ad individuare i soggetti cui demandare la relativa attuazione, nonché la determinazione dell'importo dei contributi da erogare entro il 31 dicembre 2016”.

In maniera del tutto speculare a quanto già osservato a proposito della lettera *a*) del comma 17 dell'art. 1 della l.r. n. 4 del 2017, dunque, in via di prima applicazione della legge e nelle more dell'adozione del programma triennale degli interventi straordinari, viene attribuito al Dirigente della Struttura regionale competente in materia di pianificazione territoriale non solo il potere di individuare quali, tra le attività di cui al comma 2, siano da ritenersi prioritarie, ma anche quello di selezionare i soggetti cui demandarne l'attuazione e di determinare l'importo dei contributi da erogare a tal fine.

La disposizione in parola risulta anch'essa gravemente illegittima — e tale, si confida, sarà dichiarata da codesta Ecc.ma Corte — per violazione, ancora una volta, dell'art. 117, comma 2, lettera *s*) Cost. e dell'art. 118, commi 1 e 2, Cost., con riferimento agli articoli 1, commi 3 e 4, 2, comma 1, 9 e 12 della legge n. 394 del 1991.

Anche in questo caso, infatti, la norma, del tutto illegittimamente, attribuisce all'Amministrazione regionale il potere di porre in essere, senza alcuna previa intesa con gli enti e gli organismi gestori di aree naturali protette di pertinenza statale e regionale, atti di natura squisitamente programmatica e gestoria destinati a trovare attuazione e a riverberare i loro effetti anche all'interno dei territori dei parchi nazionali, delle riserve naturali statali e delle altre aree naturali protette, in insanabile contrasto, di bel nuovo, con le norme testé citate della legge quadro n. 394/1991.

Difatti, pure le azioni indicate dall'art. 10, comma 2, della l.r. n. 42/2016, richiamato dalla disposizione regionale qui gravata, attengono a funzioni di tipo specificatamente programmatico e gestorio comprendendo anche la pianificazione, la promozione e la realizzazione di interventi sul territorio.

Ma, ancora una volta, la disciplina regionale introdotta dall'art. 1, comma 17, lettera *c*) l. n. 4/2017, obliterando il ruolo e i poteri degli enti parco e degli altri organismi gestori di aree naturali protette, contrasta irrimediabilmente con la normativa statale di principio dettata dalla l. n. 394 del 1991.

Come già segnalato *supra*, infatti, la legge quadro sulle aree protette — per quanto nitidamente emerge dal combinato disposto degli articoli 1, commi 3 e 4, 2, comma 1, 9, 12 e 29 — affida agli enti parco e agli altri organismi gestori delle aree naturali protette l'attività di programmazione e di gestione di tutti gli interventi in qualunque modo e in qualunque forma destinati ad interessare i rispettivi territori.

Da ciò discende che — come già segnalato —, nella misura in cui gli atti gestori programmati ed attuati dalla Regione vengano ad interessare anche i territori dei parchi nazionali, delle riserve naturali statali e delle altre aree naturali protette dell'Abruzzo, essi necessariamente impingono nella lesione delle funzioni, pianificatorie e regolamentari, che, nell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, la l. n. 394/1991 ha inteso attribuire e riservare ai soggetti gestori delle aree naturali protette.



Si determina, per tale via, la violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*) Cost. e, dunque, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 17, lettera *c*) della l.r. n. 4 del 2017 nella parte in cui interviene sulla l.r. n. 42 del 2016.

— Ma altresì violato risulta, per le stesse ragioni già esposte con riferimento alla disposizione gemella di cui all'ars 1, comma 17, lettera *a*), l'art. 118, commi 1 e 2, Cost., poiché si tratta di funzioni pianificatorie, regolamentari e gestorie (già affidate — da parte del legislatore statale esclusivamente competente *ratione materiae* — ad un ente pubblico quale l'ente parco o ad un diverso organismo gestore in forza dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La norma impugnata risulta dunque illegittima anche in quanto riconosce alla Regione le prerogative di cui sopra, in spregio della diversa attribuzione e, dunque, della diversa valutazione al riguardo operata dal legislatore statale alla luce dei principi menzionati dall'art. 118 Cost..

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale, previa riunione, per evidenti ragioni di connessione soggettiva ed oggettiva, del presente ricorso al ricorso n. 27/2017, voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra rispettivamente indicati ed illustrati, l'art. 1, comma 17, lettera a) e c) della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo n. 4 del 13 gennaio 2017, come da delibera del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 3 marzo 2017.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri nella riunione del giorno 3 marzo 2017 della determinazione di impugnare la legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo n. 4 del 13 gennaio 2017.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, lì 13 marzo 2017

Vice Avvocato Generale dello Stato: MARIANI

17C00087

N. 33

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 marzo 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Caccia - Pesca - Norme della Regione Veneto - Disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria e molestie agli esercenti di dette attività - Disciplina sanzionatoria - Clausola di neutralità finanziaria.

- Legge della Regione Veneto 17 gennaio 2017, n. 1 (“Norme regionali in materia di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria: modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio” e alla legge regionale 28 aprile 1998, n. 19 “Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto.”), art. 1, che inserisce l'art. 35-*bis* nella legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio); art. 2, che inserisce l'art. 33-*ter* nella legge regionale 28 aprile 1998, n. 19 (Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto), e art. 3.



Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12 contro Regione Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale della Legge Regionale n. 1 del 17 gennaio 2017 pubblicata nel BUR n. 8 del 17 gennaio 2017, recante Norme Regionali in materia di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria: modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993 n. 50 «Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio» e alla legge regionale 28 aprile 1998 n. 19 «Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto»

1) Violazione dell'art. 117, comma 2 lettera *h*) della Costituzione;

L'art. 1 della legge regionale in epigrafe dispone: «1. Dopo l'articolo 35 della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio” è inserito il seguente:

“Art. 35-*bis* Disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e molestie agli esercenti l'attività venatoria.

1. Chiunque, con lo scopo di impedire intenzionalmente l'esercizio dell'attività venatoria ponga in essere atti di ostruzionismo o di disturbo dai quali possa essere turbata o interrotta la regolare attività di caccia o rechi molestie ai cacciatori nel corso delle loro attività, è punito con la sanzione amministrativa da euro 600,00 a euro 3.600,00.

2. All'accertamento e alla contestazione delle violazioni procedono gli organi cui sono demandate funzioni di polizia.

3. La Regione esercita le funzioni amministrative riguardanti l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge e ne introita i proventi.

4. Non integrano, in ogni caso, la fattispecie di cui al comma 1, gli atti rientranti nell'esercizio dell'attività agricola, di cui all'articolo 2135 del Codice Civile, nel rispetto dell'articolo 842 del Codice Civile.».

L'art. 2, a sua volta, prevede: «1. Dopo l'articolo 33-*bis* della legge regionale 28 aprile 1998 n. 19 “Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto” è inserito il seguente:

“Art. 33-*ter* Disturbo all'esercizio dell'attività piscatoria e molestie agli esercenti l'attività piscatoria.

1. Chiunque, con lo scopo di impedire intenzionalmente l'esercizio dell'attività piscatoria ponga in essere atti di ostruzionismo o di disturbo dai quali possa essere turbata o interrotta la regolare attività di pesca o rechi molestie ai pescatori nel corso delle loro attività, è punito con la sanzione amministrativa da euro 600,00 a euro 3.600,00.

2. All'accertamento e alla contestazione delle violazioni procedono gli organi cui sono demandate funzioni di polizia.

3. La Regione esercita le funzioni amministrative riguardanti l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge e ne introita i proventi.».

Le norme sopra riportate incidono su materie riservate alla competenza legislativa statale, ai sensi dell'art. 117 comma 2 lett. *h*) della Costituzione. Infatti, sanzionando a titolo di illecito amministrativo comportamenti quali il «disturbo», l'«ostruzionismo», la «molestia», le norme in questione disciplinano condotte emulative dirette al solo fine di arrecare nocumento a beni fondamentali quali l'integrità delle persone e la sicurezza, sussumibili nella categoria dell'ordine pubblico e della sicurezza, sulle quali lo Stato ha potestà legislativa esclusiva.

Che si tratti di materia riservata in via esclusiva alla legislazione statale è confermato dalla constatazione (rilevante anche sotto altro profilo, sul quale ci si soffermerà al punto seguente) che le condotte prese in esame dalla legge regionale qui impugnata sono — a ben vedere — agevolmente riconducibili alla fattispecie di reato di cui all'art. 660 c.p. («Chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, ovvero col mezzo del telefono, per petulanza o per altro biasimevole motivo, reca a taluno molestia o disturbo è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a euro 516»), posto che le condotte di disturbo o molestia — coincidenti con quelle contemplate dalla legge regionale - hanno per indefettibile presupposto il compimento in luogo pubblico o aperto al pubblico (tali essendo i luoghi tipici in cui si svolgono le attività venatoria e piscatoria), e che è senza dubbio meritevole di biasimo la finalità della condotta, diretta a recare disturbo a chi svolge un'attività lecita.

2. Violazione dell'art. 117, comma 2 lettera 1) della Costituzione;



Le norme regionali qui censurate si pongono altresì in contrasto con l'art. 117 comma 2 lett. 1), a mente del quale appartengono in via esclusiva alla legislazione statale le materie dell'ordinamento civile e penale.

Come esposto al punto che precede, la scelta del legislatore regionale di sanzionare come illecito amministrativo una condotta che è già prevista e punita dalla legge statale a titolo di illecito penale ex art. 660 c.p. costituisce chiara dimostrazione di come la norma regionale vada ad interferire con un ambito (l'ordinamento penale, appunto) che alla legislazione regionale è sottratto.

Ancora, gli interessi che la legge regionale mira a tutelare sono altresì garantiti da una tutela di tipo privatistico, essendo risarcibili i danni arrecati tramite le condotte prese in esame dalla norma, ciò che evidenzia come la legge veneta finisca con l'incidere anche su un'altra materia (l'ordinamento civile) che le è sottratta, a mente dell'art. 117 comma 2 lett. 1) Cost.

3. Violazione dei principi di legalità, razionalità e non discriminazione rinvenibili negli artt. 25, 3 e 27 della Costituzione;

La legge regionale qui impugnata sanziona a titolo di illecito amministrativo condotte descritte in termini generici, tali non solo da prospettare ovvie difficoltà a livello applicativo ma anche — più in generale — da determinare un contrasto con i principi costituzionali in materia sanzionatoria, validi anche per gli illeciti amministrativi ed espressamente richiamati dalla legge 689/1981; segnatamente, vengono in considerazione i principi di legalità e razionalità consacrati nelle norme costituzionali in rubrica, dei quali si deduce qui la violazione innanzi tutto in quanto i parametri di individuazione delle condotte sanzionate sono insufficienti a garantire la determinatezza della fattispecie.

Inoltre, al fatto che le disposizioni censurate non contengono la clausola di riserva «salvo che il fatto non costituisca reato», si aggiunge la considerazione che le sanzioni amministrative introdotte dalle norme regionali in esame (da euro 600,00 a euro 3.600,00) sono evidentemente sproporzionate (in violazione dell'art. 3 Cost.), sia in comparazione con quelle previste dall'art. 35 della legge regionale n. 50 del 1993, recante Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio, per la violazione delle disposizioni di tale legge, il cui massimo edittale — nei casi più gravi — è fissato in € 1.200, sia rispetto a quelle previste a carico del cacciatore per le violazioni commesse ai sensi dell'art. 31 della legge n. 157/92, recante Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio, anch'esse inferiori, nel massimo edittale, al massimo edittale previsto dalla legge regionale oggetto del presente ricorso.

Dall'incostituzionalità degli artt. 1 e 2 discende la necessità di caducare anche l'art. 3 della legge qui impugnata che, recando solo una clausola di neutralità finanziaria, non ha autonoma portata precettiva.

P.Q.M.

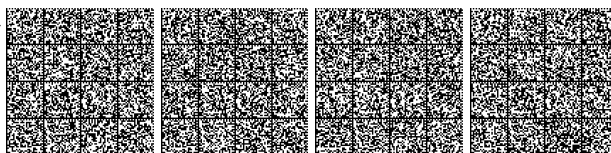
Si chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge in rubrica.

Si producono le norme impugnate e, per estratto, copia conforme della delibera di impugnazione del Consiglio dei Ministri in data 10.3.17, con allegata relazione.

Roma, 15 marzo 2017

Avvocato dello Stato: RUSSO

17C00092



N. 66

Ordinanza del 1° febbraio 2017 della Commissione tributaria provinciale di Pescara sul ricorso proposto da Studiocinque Outdoor S.r.l. contro Comune di Montesilvano e Soget S.p.a.

Imposte e tasse - Imposta comunale sulla pubblicità - Abrogazione della facoltà, per i Comuni, di aumentare le tariffe - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'inefficacia dell'abrogazione per gli aumenti deliberati prima della data di entrata in vigore dell'articolo 23, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)"), art. 1, comma 739.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI PESCARA

(SEZIONE 1)

Riunita con l'intervento dei signori:

Scimè Luigi - Presidente e relatore;
Papa Roberta Pia Rita - Giudice;
Sacco Maurizio - Giudice.

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 577/2016, depositato il 14 settembre 2016; avverso RETTIF. AVV. ACC n. 1003347 pubblicità 2015,

contro: Comune di Montesilvano, piazza Diaz n. 1 - 65016 Montesilvano;

avverso RETTIF.AVV.ACC n. 1003347 Pubblicità 2015,

contro: SO.G.E.T. S.p.A., difeso da: Di Lello Lina - via Venezia n. 49 - 65121 Pescara;

proposto dal ricorrente: Studiocinque Outdoor S.r.l., via Per Gravina S.P. 238, KM 11.700 - 70033 Corato (BA);

Difeso da: Di Gifico Carmelina c/o Avv. Sergio Ciccarelli - via Tirino n. 34-6 n. 40 - 65100 Pescara (PE).

ORDINANZA DI RIMESIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Sul ricorso n. 577/2016 depositato il 14 settembre 2016, avverso la cartella di pagamento n. 1003347/2120.

Contro: Concessionaria Soget S.p.a.

Proposto dal ricorrente: Studiocinque Outdoor S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

Altre parti coinvolte: Comune di Montesilvano

Norma oggetto del giudizio di costituzionalità:

— «Art. 1, comma 739, legge Finanziaria n. 208 del 28 dicembre 2015, secondo la quale l'art. 23, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 134, nella parte in cui abroga l'art. 11, comma 10, della legge 27 dicembre 1997 n. 449, relativo alla facoltà dei comuni di aumentare le tariffe dell'imposta comunale di pubblicità, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, della legge 27 luglio 2000 n. 212, si interpreta nel senso che l'abrogazione non ha effetto per i comuni che si erano già avvalsi di tale facoltà prima della data di entrata in vigore del predetto art. 23, comma 7, del decreto-legge n. 83 del 2012».

Udienza di discussione del 1° febbraio 2017.

A) Premessa.

A1) L'evoluzione normativa:

La «imposta di pubblicità», che è da ritenersi quale imposta indiretta in quanto colpisce la ricchezza di colui che sfrutta lo spazio pubblicitario per ricavarne vantaggi in termini di visibilità, è attualmente ancora disciplinata dal capo I del decreto legislativo n. 507/1993, il quale, per quel che interessa, ha introdotto da un lato una tariffa «base» per tale imposta, a carico delle imprese pubblicitarie, applicandola variamente ai Comuni, soggetti attivi di tale imposta, che venivano suddivisi in cinque classi (art. 2), a seconda del numero degli abitanti, con una suddivisione ispirata al principio di progressività dell'imposta ex art. 53 Cost.



A questa fonte «primaria» della imposta sulla pubblicità si aggiunge, poi, la potestà regolamentare dei Comuni, ex art. 117, 6° comma, Cost.; in particolare, in applicazione di tale normativa, sono previste una serie di maggiorazioni, rispetto alle tariffe base applicabili alle cinque fasce di comuni di cui si è detto:

in relazione alle dimensioni dell'impianto pubblicitario, ex art. 12 del decreto, per cui se l'impianto è di dimensioni superiori a mq. 5,5 o a mq. 8,5 sono stabilite alcune maggiorazioni dell'imposta base;

alla stessa maniera, ex art. 7 del decreto, è stabilita una maggiorazione per gli impianti illuminati;

altra maggiorazione è stabilita in relazione al numero potenziale dei contatti pubblicitari, per cui ex art. 3 del decreto, i Comuni possono stabilire nel proprio regolamento che in relazione a zone rientranti in categorie cd. speciali, non superiori al 35% del territorio, vi possa essere una maggiorazione fino al 150% della imposta base;

ultima maggiorazione stabilita è poi quella della possibilità di deliberare maggiorazioni in relazione a rilevanti flussi turistici desumibili da oggettivi indici di ricettività, ex art. art. 3, 6° comma, stesso decreto.

Il Comune interessato, quindi, deve effettuare tali valutazioni, e quindi determinare l'ammontare dell'imposta con le varie maggiorazioni, entro il 31 marzo dell'anno di riferimento dell'imposta, salvo, in caso di mancata delibera per gli anni successivi al primo in cui sia stato adottato il previsto regolamento, doversi ritenere prorogate quelle dell'anno precedente (cd. ultrattività delle tariffe).

Questo *excursus* della normativa base in materia di imposta di pubblicità evidenzia come la stessa sia ispirata chiaramente al principio di adeguare la stessa alla effettiva capacità contributiva di cui ai noti principi costituzionali di cui all'art. 53 Cost.

Successivamente, con l'art. 11, 10° comma, della legge n. 449/97, (nel testo modificato dall'art. 30, 1° comma, n. 388/1999) era stata poi concessa ai Comuni una successiva facoltà di stabilire maggiorazioni, prima fino al 20% (a decorrere dal 1° gennaio 1998), e poi dall'anno 2000 fino al 50%, della imposta come stabilita in base alla suindicata normativa, e tanto in considerazione delle differenti realtà socio-economiche del territorio di riferimento; con l'inserimento, quindi, di tale facoltà, nel comma 1, art. 30, legge n. 388/1999, tale facoltà era stata estesa sino ad un massimo del 50% a decorrere dal 1° gennaio 2000.

Tale facoltà veniva interrotta dal legislatore statale con l'approvazione dell'art. 77-bis, decreto legge n. 112/2008, convertito con modifiche dalla legge n. 133/2008, con il quale veniva disposto il cd. «blocco degli aumenti», ovvero la sospensione (già prevista dall'art. 1, c. 7 del decreto legge n. 93/2008) del potere delle Regioni e degli Enti locali di deliberare aumenti tra il 2009 e il 2011, dei tributi, delle addizionali, delle maggiorazioni delle aliquote di tributi; la richiamata sospensione triennale trovava, limitatamente alle tariffe dell'imposta di pubblicità, conferma e stabilizzazione, dopo una serie di interventi legislativi di conferma del detto blocco degli aumenti, con l'abrogazione del comma 10, art. 11, legge n. 449/97, operata con il più volte richiamato decreto legge n. 83/2012.

L'art. 23, comma, 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 134, quindi, come detto, abrogava espressamente gli articoli 9 e 11, (e quindi anche il comma 10 del detto articolo) della legge 27 dicembre 1997 n. 449, di cui si è sopra detto, relativo alla facoltà dei comuni di aumentare le tariffe, fino al 50%, dell'imposta comunale di pubblicità.

In realtà l'art. 23, 7° comma, disponeva che dalla data di entrata in vigore del presente decreto legge erano abrogate le disposizioni di legge indicate dall'allegato 1, ma faceva salvo «quanto previsto dal comma 11 del presente articolo, il quale prevedeva che i procedimenti avviati in data anteriore a quella di entrata in vigore del presente decreto legge sono disciplinati ai fini della concessione e della erogazione delle agevolazioni e comunque fino alla loro definizione, dalle disposizioni di legge di cui all'allegato 1 e dalle norme di semplificazione recate nel presente decreto-legge».

È nato quindi il problema interpretativo della esatta applicazione di tale normativa, ed in particolare se le tariffe applicate in concreto dai comuni che avessero applicato la maggiorazione prevista dalla legge 27 dicembre 1997 n. 449, aumentata fino al 50% con la legge n. 388/1999, dall'entrata in vigore di tale norma fino al blocco degli aumenti di cui alla legge n. 112/2008, poi reso definitivo nell'anno 2012, fossero, se applicate dopo tale annualità, da ritenersi legittime o le delibere comunali, meramente confermatrice delle precedenti delibere, sia esplicitamente che attraverso il rinnovo tacito delle stesse, che avevano applicato tali tariffe poi abrogate fossero illegittime o comunque disapplicabili, per gli anni successivi alla abrogazione per legge delle maggiorazioni.

In particolare, quindi, molti comuni intendevano questa norma come clausola di salvaguardia degli aumenti disposti prima della abrogazione prevista dall'art. 23, 7° comma, che quindi potevano essere applicati anche dopo il 2012, mentre le imprese di pubblicità originavano un notevole contenzioso finalizzato a ripristinare le tariffe originarie, ai sensi del capo I del decreto legislativo n. 507/1993, senza quindi ulteriore applicazione delle maggiorazioni medio tempore applicate dai comuni e poi abrogate.



Si può a tal proposito citare la sentenza del Consiglio di Stato n. 6201/2014 che ha stabilito che le delibere anche tacite confermate delle tariffe applicate in base alla normativa di cui alla legge n. 449/1997, poi abrogata, non fossero legittime, anche se vi sono stati altri atti, ed in particolare un parere, n. 368 reso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (R.G. n. 872/2013), che invece è stato interpretato dai comuni in senso a loro favorevole, nel senso che fosse stata ritenuta legittima la interpretazione della detta norma abrogativa per la quale la stessa, comunque, aveva fatta salva la ultrattività degli aumenti stabiliti dai comuni prima della sospensione temporanea degli aumenti, con la successiva abrogazione definitiva della stessa.

Si può citare anche la tesi di cui alla giurisprudenza di merito, ancorché con pronunce non definitive, relativa alla ultrattività degli aumenti operati prima dell'approvazione del decreto legge n. 83/2012 e confermati successivamente con atti deliberativi espressi o, in mancanza, con proroghe tacite ai sensi dell'art. 3, c. 5, decreto legislativo n. 507/93, che quindi avevano accolto la tesi dei Comuni che avevano utilizzato la normativa che concedeva la facoltà di disporre le maggiorazioni e che ritenevano che tali aumenti potessero essere applicati anche successivamente al 2012, praticamente prorogando senza alcun limite temporale il regime di favore stabilito dalla norme poi abrogate. (cfr: Tar Veneto, sez. Venezia, sent. 1001/2015; Tar Abruzzo, Pescara, sent. n. 269/2016).

È stata quindi emanata la norma oggetto del presente giudizio di costituzionalità, come sopra indicata, con il dichiarato intento di fornire una interpretazione autentica della norma abrogatrice della facoltà concessa ai comuni di aumentare le tariffe, nel senso che gli enti comunali che avessero già stabilito tale aumento prima della abrogazione di tale facoltà, avvenuta si ricordi nel 2012, potevano continuare a richiedere il pagamento delle tariffe con tale maggiorazione anche per gli anni successivi alla abrogazione, dovendosi quindi ritenere tacitamente prorogate le tariffe maggiorate, mentre tale facoltà era inibita ai comuni che non avessero deliberato tale aumento, non essendo questa facoltà più concessa dopo l'entrata in vigore della norma di cui all'art. 23, 7° comma, legge n. 83/2012.

A.2. Svolgimento del processo.

In data 17 giugno 2016 la società Studiocinque Outdoor rappresentata e difesa come in atti, impugnava la cartella di pagamento n. 1002620/1676, con la quale veniva richiesto il pagamento dell'importo di € 15.941,00 a titolo di Imposta di Pubblicità per l'anno 2015, sanzioni ed interessi; il ricorso era proposto nei confronti della Soget S.p.a., società concessionaria per l'accertamento e riscossione dell'Imposta di pubblicità nel Comune di Montesilvano, e contro tale comune.

Parte ricorrente contestava nel merito delle modalità di accertamento dell'imposta diversi profili di illegittimità, richiedendo, altresì, in via pregiudiziale, di sollevare innanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità del comma 739, art 1, legge n. 208/2015, quale disposizione di legge interpretativa dell'art. 23, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, nella parte in cui abroga l'art 11, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, relativo alla facoltà dei comuni di aumentare le tariffe dell'imposta comunale di pubblicità, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, della legge 27 luglio 2000, n. 212, per violazione degli articoli 3, 23, 53, 97, 114, 117, 118, 119 e 102 della Costituzione.

La società Concessionaria Soget S.p.a., parte resistente, accoglieva parzialmente i motivi di merito fatti valere dalla ricorrente, in sede di mediazione tributaria, rigettando le eccezioni inerenti alla tariffa applicabile, emettendo un nuovo atto di accertamento, qualificandolo come atto di rettifica di quello precedente, il n. 1003347/2120 del 10 maggio 2016, per un importo di € 10.446,00, comprensivo di sanzioni ed interessi, mentre con tutta evidenza si trattava di atto sostitutivo del precedente, che infatti veniva autonomamente impugnato con il ricorso oggetto del presente procedimento.

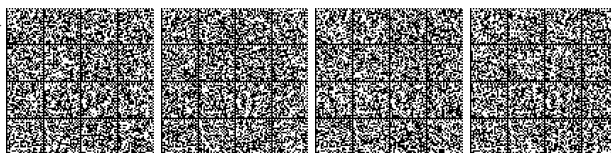
La ricorrente impugnava quindi anche l'ultimo citato atto di accertamento (se pur effettuando pagamento con riserva di ripetizione) e, transitando dalla procedura della mediazione tributaria, depositava ricorso in data 14 settembre 2016, iscritto al n. 577/2016, chiedendo nuovamente, di sollevare la questione di legittimità costituzionale per le medesime motivazioni espresse nel precedente ricorso.

La Società Concessionaria Soget S.p.A. si costituiva, chiedendo il rigetto del ricorso.

Il ricorso n. 577/16 R.G.R., quindi, è stato discusso, in sede di decisione sulla sospensione dell'efficacia dell'atto, in data 30 novembre 2016 ed il collegio, disposta la richiesta sospensione dell'efficacia, rinviava alla udienza del 18 gennaio 2017, di trattazione nel merito, e quindi all'odierna udienza, del 1° febbraio 2017, nella quale si riservava per la decisione sull'istanza della ricorrente di sospendere il ricorso e rimettere gli atti alla Corte costituzionale.

B: La rilevanza della questione.

Ancor prima di prendere in considerazione la dedotta incostituzionalità delle norme che involgono la questione di cui è causa, deve il collegio pregiudizialmente evidenziare che l'atto n. 1003347/2120, contrariamente a quanto dedotto da parte resistente, debba qualificarsi come un nuovo atto di accertamento che annulla e sostituisce quello precedente n. 1002620/1676, emesso il 19 novembre 2015, per cui deve considerarsi l'intervenuta cessata materia del contendere per il ricorso R.G. n. 407/2016, decisa con autonoma sentenza.



Di tal guisa, la questione di legittimità costituzionale si appalesa evidentemente rilevante ai fini della decisione del ricorso rubricato al n. di R.G. 577/2016.

Infatti, tralasciando il secondo motivo dedotto dalla ricorrente che attiene all'inapplicabilità delle sanzioni in presenza di evidente incertezza giuridica sulla questione trattata, ciò che risulta dirimente, per la decisione-finale, è la questione della tariffa applicabile ai fini della determinazione dell'Imposta Comunale della Pubblicità per l'anno 2015 sugli impianti oggetto di accertamento, tenuto conto che dalla semplice lettura dell'atto impugnato appare evidente che il Comune di Montesilvano ai fini della determinazione della tariffa dovuta ha applicato, per l'anno 2015 e quindi successivamente alla abrogazione della norma che legittimava gli aumenti, le maggiorazioni stabilite dalla normativa di cui alla legge n. 449/97 e successivi interventi legislativi, di cui si è detto, poi abrogati, conformandosi a quell'interpretazione che riteneva che ai comuni non spettasse solo la possibilità di applicare le maggiorazioni di cui al decreto legislativo n. 507/93, ma anche quelle introdotte successivamente, se pure poi abrogate dal decreto legge n. 83/2012, in quanto determinate in vigenza di tale normativa.

Più nello specifico il Comune, che è nella terza classe impositiva (art. 3 del regolamento), ha adottato il regolamento n. 194 del 23 dicembre 2010, con il quale, all'art. 5, lett. a), ha fissato, la tariffa di € 18.592,00 per mq annua per la pubblicità ordinaria, che infatti risulta maggiorata del 20% rispetto alla tariffa base del decreto legislativo n. 507/93, che in euro ammonta ad € 15,493; va anche chiarito che il regolamento, all'ultimo capoverso dell'art. 5 chiarisce espressamente che le tariffe e maggiorazioni ivi previste si intendono prorogate di anno in anno, se non modificate: di qui la emissione dell'atto impugnato, emesso applicando, per l'anno 2015, «ultrattivamente» le tariffe calcolate con le maggiorazioni poi abrogate nell'anno 2012.

Il Comune, quindi, ha applicato il principio della cd «ultrattività delle tariffe» di cui si è detto, considerando le maggiorazioni applicate prima della abrogazione delle norme che le avevano introdotte applicabili anche in seguito a tale abrogazione, perché tacitamente prorogate anno per anno.

Secondo parte ricorrente, invece, l'abrogazione del comma 10, art. 11, della legge n. 449/97, avvenuta a seguito dell'approvazione del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, art. 23, comma 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, aveva prodotto l'effetto della preclusione per i Comuni, in sede di approvazione annuale delle tariffe dell'ICP, di deliberare, anche tacitamente, gli aumenti disciplinati dalla citata norma abrogata, riportando le tariffe base a quelle stabilite dagli articoli 12, 14, 15, 19, decreto legislativo n. 507/93, e riservando loro unicamente la facoltà di disciplinare, in sede di regolamento comunale e di approvazione delle tariffe tributarie, le maggiorazioni previste dall'art. 3, comma 6, ed art. 4, decreto legislativo n. 507/93.

La successiva approvazione, al contrario, del comma 739, art. 1, legge n. 208/2015 avrebbe creato due diversi regimi giuridici applicabili in materia di approvazione delle tariffe di ICP, per aver reso possibile l'esercizio della facoltà di aumento (*rectius* di continuare ad applicare l'aumento già deliberato), nei limiti stabiliti dall'abrogato comma 10, art. 11, legge n. 449/97, unicamente per quei comuni che si erano avvalsi di tale facoltà prima della data di entrata in vigore del predetto art. 23, comma 7, decreto-legge n. 83/2012, mentre per i Comuni che non avevano usufruito della possibilità normativa di introdurre maggiorazioni ulteriori rispetto al testo base sulla ICP vi sarebbe stata, come è ovvio, una preclusione assoluta di introduzione successiva.

Tale dicotomia posta in essere dalla contestata legge interpretativa, secondo la tesi della ricorrente, si porrebbe in contrasto con i precetti costituzionali di cui agli articoli 3, 23, 53, 97, 114, 117, 118, 119 e 102 Cost.

Parte resistente, per converso, sostiene che la norma interpretativa di cui si eccepisce la illegittimità abbia semplicemente chiarito quanto risultava immanente nella disposizione abrogativa di cui al decreto-legge n. 83/2012 convertito con legge n. 134/2012, ovvero che l'abrogazione non avrebbe potuto creare effetti retroattivi con conseguente legittimità da parte del Comune di Montesilvano di prorogare di anno in anno, anche tacitamente, senza limiti temporali, le tariffe approvate prima del 2012.

Da qui la evidente rilevanza, ai fini della decisione del presente giudizio, della questione di legittimità costituzionale, con la necessità di sottoporre all'attenzione della adita corte la valutazione dei profili di compatibilità della norma ai precetti costituzionali sotto indicati.

Questo collegio, quindi, investito dalla ricorrente della questione di legittimità costituzionale, in merito alla disposizione interpretativa di cui al comma 739, art. 1, legge n. 208/2015, ritiene la stessa rilevante per la decisione e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 3, 23, 53, 97, 114, 117, 119, nonché all'art. 102 Cost.; ne deriva che la decisione per cui è causa dipende unicamente dall'esame di legittimità costituzionale, da parte di Codesta Ecc. ma Corte, sulla richiamata disposizione legislativa di cui al comma 739, art. 1, legge 28 dicembre 2015, n. 208, tenuto conto, si ripete, che la abrogazione della norma indicata comporterebbe la impossibilità per il Comune di Montesilvano di richiedere il pagamento della imposta di pubblicità maggiorata ai sensi delle norme abrogate nel 2012.



Va all'uopo chiarito che il Collegio, aderendo alla tesi del Cons. di St., sentenza 22 dicembre 2014, n. 6201, secondo cui la mera conferma di una delibera di approvazione di tariffe della ICP precedente alla abrogazione in parola rappresenta, ex se, una modificazione delle tariffe, atteso il mutamento della disciplina nazionale di riferimento, avrebbe deciso per la disapplicazione della delibera di proroga delle tariffe dell'ICP comprensiva degli aumenti operati ai sensi del comma 10 art 11, legge n. 449/97, se il comma 739, art. 1, legge n. 208/2015, non avesse disciplinato, i limiti e la portata della disposizione abrogativa, stabilendone la irretroattività per i Comuni che avevano già deliberato in tal senso in base alla disciplina abrogata.

C: La natura della norma oggetto del giudizio di costituzionalità.

Ritiene il Collegio preliminarmente che sia necessario chiarire quale sia la esatta natura della norma oggetto del presente provvedimento, se cioè la stessa abbia portata innovativa o essa sia solo realmente un intervento interpretativo, senza nessuna portata innovativa, apparendo evidente che solo la prima delle due soluzioni potrebbe giustificare un intervento della adita Corte costituzionale.

In realtà un prima semplice lettura della norma del comma 739 qui riproposto: «...si interpreta nel senso che l'abrogazione non ha effetto per i comuni che si erano già avvalsi della facoltà prima dell'entrata in vigore del predetto art. 23, comma 7, del decreto-legge n. 83 del 2012» potrebbe portare ad un giudizio positivo in ordine alla natura di «disposizione interpretativa» così come intesa dall'art. 1. legge n. 212/2000, (Statuto del contribuente).

Ritiene il Collegio che, al contrario, sia del tutto evidente che il legislatore ha volutamente utilizzato lo strumento della norma di «interpretazione autentica» in quanto lo stesso costituisce l'unico caso in cui sia consentita l'attribuzione di efficacia retroattiva ad una norma tributaria, e tanto in base al disposto di cui agli articoli 1, 2° comma, e 3. 1° comma, dello Statuto del contribuente, da applicarsi, peraltro, proprio per la sua natura, quale intervento di natura legislativa eccezionale.

In virtù di tale peculiare natura, il citato comma 739 dovrebbe assegnare alla disposizione interpretata l'unico significato riconoscibile come conforme alla *voluntas legis*, espungendo tutte le interpretazioni diverse da quella preferita dal legislatore, purché tale scelta rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario (Corte Cost., sentenze nn. 314/2013, 15/2012, 271/2011) e non contrasti con altri valori o interessi costituzionalmente protetti (Corte Cost., sentenze nn. 15/2012, 257/2011, 209/2010, 74/2008 e 234/2007).

In realtà il Collegio ritiene che non vi sia alcun dubbio che la norma di interpretazione cd. «autentica» introduca in realtà una ipotesi di abrogazione parziale della disposizione interpretata.

L'abrogazione deve, infatti, ritenersi non produttiva di effetti per i Comuni che si siano avvalsi del potere di aumento delle tariffe in virtù del comma 10, art. 11, legge n. 449/97 e, poiché solo per essi quella norma continua ad essere efficace, sono fatti salvi tutti gli atti che abbiano confermato gli aumenti anche dopo l'entrata in vigore della legge abrogatrice.

Ciò che rileva nella circostanza in esame è la portata novativa della disposizione interpretativa, surrettiziamente retroattiva, stante l'assenza delle «possibili varianti di senso del testo originario» (Corte Cost. sent. n. 271/2011), che postulano l'intervento interpretativo del legislatore nazionale; infatti, non può trascurarsi che la norma «interpretata» non offra alcun appiglio semantico che giustifichi l'interpretazione riconducibile ad una abrogazione parziale, censurabile, peraltro, sotto il profilo della ragionevolezza, della coerenza dell'intervento interpretativo e nettamente contrario ad una interpretazione della stessa costituzionalmente orientata, cioè conforme ai principi costituzionali.

L'obiettivo perseguito della norma interpretativa sembrerebbe, invece, quello di risolvere il contenzioso insorto e quello potenzialmente producibile, legittimando gli aumenti di imposta reiterati dai Comuni sulla base di una norma ormai abrogata.

Sotto il profilo della *ratio legis* della disposizione interpretativa, il collegio non può che esprimere dubbi sulla ragionevolezza e coerenza della norma in esame con la disposizione abrogativa del 2012; emerge, infatti, un profilo di contraddittorietà e di incoerenza tra le norme riconnesse poiché: l'art. 11, comma 10, legge n. 449/97, per come formulato e per la sua concomitanza con il blocco degli aumenti previsto per il triennio 2009/2011, sembrava teso ad una stabilizzazione delle tariffe attraverso la definitiva abrogazione di eccessivi incrementi della tassazione sugli investimenti pubblicitari ai danni delle attività produttive e commerciali (e ciò, in un contesto storico - economico - congiunturale caratterizzato da una grave crisi); con l'approvazione del comma 739 in esame il legislatore, invece, ha azzerato la *voluntas legis* del 2012, informata quest'ultima agli scopi suesposti, realizzando un doppio regime impositivo irragionevole e soprattutto in contrasto con i principi di uguaglianza e parità di trattamento, espressione, peraltro, di un uso distorto della discrezionalità legislativa (Corte. Cost., sent. n. 313/1995).



Si è già detto che, in virtù del combinato disposto dell'art. 10, comma 11, legge n. 449/97 e dell'art. 30, comma 1, legge n. 388/99, le tariffe dell'imposta di pubblicità potevano essere facoltativamente aumentate da Comuni fino al massimo del 50% rispetto a quelle base disciplinate dal decreto legislativo n. 507/93, procedendo ogni anno a deliberarle ovvero a godere delle proroghe previste dal comma 5, art. 3, del decreto legislativo n. 507/93.

Tale facoltà, in un primo momento abrogata con il richiamato decreto-legge n. 83/2012, si è trasformata in un diritto pieno e potenzialmente definitivo, con effetti *ex tunc*, ma unicamente per una categoria di Comuni, ossia quelli che in passato avevano deliberato gli aumenti d'imposta; mentre quelli che non avevano esercitato tale facoltà non potrebbero più accedere a tale «privilegio» offerto dalla norma interpretativa del 2015; da ciò appare evidente la natura di norma innovativa e non meramente interpretativa dell'articolo di legge oggetto del presente provvedimento di rimessione alla Corte costituzionale.

Deve peraltro evidenziarsi che dal tenore lessicale della norma, ora citata, non si evince neppure se la preclusione di tale facoltà-diritto sia riservata unicamente a quei Comuni che non abbiano mai operato gli aumenti nel periodo 1998/2000 - 2011, oppure anche a quelli che abbiano deliberato gli aumenti per poi procedere, per intervenute scelte di merito amministrativo, a riportarle a quelle base del 1993; sotto tale profilo non può dubitarsi che la disposizione interpretativa sia carente.

Così, le stesse amministrazioni, e di qui il paradosso normativo, potrebbero anche decidere di ridurre la percentuale di incremento stabilita dal combinato disposto della legge n. 449/97 con la legge n. 338/99, per poi, in un periodo d'imposta successivo tornare ad operare aumenti, a proprio piacimento, sino ad un massimo del 50%. Tale ampia facoltà deriva dalla locuzione introdotta nel comma 739 «l'abrogazione non ha effetto per i comuni che si erano avvalsi di tale facoltà...», possibilità del tutto legittima se avesse efficacia *erga omnes*, illegittima poiché concessa solo ad alcuni Comuni.

In altre parole, l'inefficacia dell'abrogazione, stabilita dal comma 739, ripristina, solo per una categoria di Comuni, il regime giuridico preesistente al 26 giugno 2012 e poiché vi è un'altra categoria di Comuni che non potrà accedere al regime giuridico circoscritto dal comma 739, non può che dubitarsi da un lato della natura effettivamente interpretativa della norma in questione e dall'altro del pieno rispetto ed aderenza della norma contestata ai principi di cui agli articoli 3, 53, 1° e 2° comma, 102, 117 c. 6, e 119 Cost., sotto il profilo dell'imparzialità dell'azione amministrativa, parità di condizioni e di potestà normativa tra Enti e di rispetto dei requisiti minimi di uniformità e rispetto delle prerogative degli organi giurisdizionali, come di seguito meglio esplicato.

Va ovviamente precisato che la natura stessa della norma oggetto del giudizio di costituzionalità esclude in radice che il Collegio possa interpretare la stessa in maniera diversa da quella indicata, al fine di rendere ultroneo ed inammissibile, attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata della stessa diversa, il giudizio di legittimità costituzionale della stessa; l'unica interpretazione possibile della norma impone che siano ritenuti, come meglio di vedrà, non manifestamente infondati i dubbi di costituzionalità della stessa.

Va, quindi, ribadito che il Collegio, qualora non fosse intervenuto l'intervento legislativo «interpretativo» ma in realtà chiaramente «innovativo» avrebbe certamente fornito della legislazione vigente all'epoca una interpretazione coerente con i principi di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione, ritenendo che la abrogazione delle maggiorazioni tariffarie fosse applicabile per tutti i Comuni: il successivo intervento legislativo di cui al comma 739 citato ha impedito tale possibilità interpretativa, che avrebbe reso ultroneo un intervento della adita Corte, e da ciò discende sia il giudizio relativo alla effettiva natura innovatrice della norma, che alla sua evidente incostituzionalità.

Vanno quindi di seguito esplicitate le cd. eccezioni di incostituzionalità, evidenziando i profili di contrasto con i principi costituzionali della norma in esame, che, in realtà, sono stati ampiamente già anticipati nelle soprascritte premesse.

D. Le violazioni dei principi costituzionali.

D.1: Art. 3 e 53, 1° e 2° comma, 97 della Carta Costituzionale:

— Dalla norma discende una irragionevole disparità di trattamento in violazione del principio di uguaglianza tra cittadini e di rispetto del principio di proporzionalità e di contribuzione alle entrate dello Stato in relazione alle effettive capacità contributive degli stessi e di imparziale andamento della pubblica amministrazione: infatti non può che ammettersi che dalla applicazione della stessa consegua una duplice irragionevole discriminazione:

istituzionale, cioè tra Comuni, consentendosi solo ad alcune Amministrazioni di vedersi garantite maggiori entrate nelle casse comunali;

soggettiva, cioè tra contribuenti, permettendo che, a seconda del Comune in cui operano, le imprese commerciali paghino importi differenti in relazione a situazioni oggettive del tutto identiche, e ciò senza alcuna giustificazione, se non la mera irrilevante circostanza che il Comune sia stato o meno «sollecito» nella applicazione di maggiorazioni poi abrogate.



A titolo esemplificativo, si osservi quanto segue: si faccia il caso di un Comune di 310.000 abitanti (classe II, ex art. 2 del decreto legislativo n. 507/1993), per il quale la tariffa base per un cartello pubblicitario ammonta a € 17,56 al mq. (cartello ordinario), € 35,12 al mq (cartello con superficie superiore ad 8,5 mq, art. 12, comma 4), € 61,46 al mq (cartello, come quello precedente, ricadente in cat. Speciale con maggiorazione massima del 150%, art. 4, comma 1), € 79,02 al mq (cartello, come prima, ma illuminato, art. 7, comma 7).

Detto comune non ha mai, dal 1999 al 2012, aumentato la tariffa base di pubblicità ai sensi dell'art. 11, comma 10, legge n. 449/1997, sicché oggi, in virtù della sua abrogazione (non messa in discussione dal comma 739), non potrebbe più farlo; parallelamente, si faccia il caso di un altro Comune, per esempio di 105.000 abitanti, sempre appartenente alla II classe, che invece, prima del 2012, abbia provveduto ad apportare un aumento — ai sensi del comma 10, art. 11, della legge del 1997, della tariffa base (calcolata ex art. 12 del decreto legislativo n. 507/93) — nella misura del 50%, per un totale di € 26,34 al mq (cartello ordinario), € 52,68 al mq (cartello con sup. superiore a 8,5 mq), € 92,19 al mq (cartello come prima, ma ricadente in cat. Spec. con maggiorazione massima del 150%), € 118,53 al mq (cartello come prima, ma illuminato).

Oggi, in virtù del comma 739 della legge di stabilità, la tariffa applicabile, laddove confermata dall'Ente locale, espressamente o con proroga tacita, continuerebbe ad ammontare alla somma di € 26,34 al mq., che, con tutte le maggiorazioni ulteriori riservate al potere regolamentare del Comune, arriverebbe a gravare sui contribuenti in misura considerevolmente differente, e ciò a parità di classe di appartenenza, quale parametro fissato in origine dal decreto legislativo n. 507/93, per individuare la ricchezza prodotta dall'attività pubblicitaria svolta sul territorio.

Ciò comporta che, solo per i Comuni per i quali l'abrogazione non sarebbe applicabile, la norma interpretativa trasforma gli aumenti effettuati legittimamente entro il 26 giugno 2012, ma confermati successivamente, in una nuova tariffa base; quest'ultima non più calcolata solo ai sensi del decreto legislativo n. 507/1993, bensì anche ex art. 11, comma 10, legge n. 449/1997, disposizione che invece presuppone l'esistenza di tariffe base e, su queste, calcola le maggiorazioni.

Infatti, poiché la norma abrogativa non va ad incidere sulla determinazione della tariffa ordinaria dell'imposta di pubblicità, ma abroga soltanto la disposizione che ne prevede la aliquota incrementativa, escludere l'abrogazione della norma che legittima l'incremento solo per i Comuni che se ne sono avvalsi equivale a cristallizzare gli aumenti percentuali, consolidandoli all'interno dell'imposta e convertendo le tariffe maggiorate in tariffe base; un consolidamento che rivela l'estensione della norma «autentica» ben al di là della norma interpretata, in quanto incidente — almeno per i Comuni per i quali l'abrogazione è ritenuta inefficace — anche sulla legge che si pone come fonte primaria dell'intera materia, ovvero il decreto legislativo n. 507/1993.

In realtà appare appena il caso di chiarire che appare del tutto irragionevole e discriminatorio stabilire per legge, (come il più volte citato comma 739), che possano essere emessi provvedimenti, quali il rinnovo tacito delle tariffe stabilite dai regolamenti comunali applicativi delle maggiorazioni poi abrogate, senza che le stesse siano legislativamente previste ed anzi siano state abrogate espressamente, e ciò solo perché alcuni comuni le avevano previste, rispetto ad altri: occorre sempre ribadire che anche il rinnovo tacito è in pieno equiparabile ad un nuovo provvedimento, di conferma delle statuizioni comunali, e la norma in esame stabilisce che tale nuovo provvedimento, se pur tacito, possa essere adottato in carenza di disposizione legislativa che lo legittimi; appare evidente la irragionevolezza del trattamento discriminatorio tra contribuenti, soggetti passivi della imposta in Comuni che siano stati solerti nella adozione delle maggiorazioni rispetto ad altri.

Chiaramente se tale trattamento legislativo appare fortemente discriminatorio in relazione al contribuente, e contemporaneamente lesivo del principio del rispetto della effettiva capacità contributiva dello stesso, alla stessa maniera, specularmente, appare irragionevole e discriminatorio rispetto ai comuni, i quali potranno godere di maggiori entrate rispetto ad altri, senza alcuna giustificazione, sia di natura economica che di altro tipo, ancorandosi il diverso trattamento ad un dato del tutto inconferente e non dotato di alcuna significatività, che è quello di avere adottato in precedenza una delibera, che attualmente non sarebbe più possibile adottare.

Aggiungasi, peraltro, che risulta essere stato violato il criterio di progressività di cui all'art. 53, 2° comma, Cost. cui il legislatore del 1993 si era perfettamente informato, individuando cinque classi di Comuni in base al numero degli abitanti, per stabilire il parametro di ricchezza tassabile; oggi, invece, la progressività si fonda su un criterio iniquo, ossia quello del diverso regime giuridico stabilito dal comma 739, e sulla eventuale «tempestività» di alcuni comuni nell'applicare le maggiorazioni nel periodo in cui erano legislativamente previste, rispetto ad altri comuni «inerti» che non si rapporta a indici oggettivi di ricchezza prodotta dalla pubblicità, senza alcun rispetto dei principi di imposizione tributaria che tenga conto della effettiva capacità contributiva del privato contribuente che del principio di progressività della imposta.



Vi è quindi una evidente violazione, derivante dal disposto normativo oggetto dei giudizi di costituzionalità, del principio di uguaglianza, di rispetto della effettiva capacità contributiva del cittadino e di progressività delle imposte e della imparzialità della Pubblica amministrazione, con riferimento ai Comuni i quali godranno di privilegi diversi a seconda della loro precedente adozione di tariffe maggiorate, senza alcuna giustificazione economica e violando così apertamente i principi costituzionali di cui ai citati articoli.

D.2: art. 119 in combinato disposto con gli artt. 23 e 117, 6° comma, Cost.

La denunciata disparità realizzatasi a seguito dell'approvazione della norma interpretativa — ma in realtà di natura innovativa — inferisce, inoltre, sull'esercizio dell'autonomia finanziaria dei Comuni; infatti, in virtù del combinato disposto dell'art. 119 Cost., con l'art. 117 comma 6, Cost., e con l'art. 4, comma 4, legge n. 131/2003 (legge attuativa della riforma costituzionale del 2001), la potestà regolamentare in materia tributaria dei Comuni deve derivare da una disciplina legislativa dello Stato centrale che, a sua volta, deve presentare requisiti minimi di uniformità per gli amministrati.

Tali requisiti risultano oggi seriamente compromessi dall'introduzione della norma interpretativa in discussione; a ben vedere, tutti gli aumenti tariffari operati a partire dal 1° gennaio 2009, quando per la prima volta è stato disposto il blocco degli aumenti per il triennio 2011 e fino allo sblocco avvenuto con l'art. 4, comma 4, decreto-legge n. 16/2012, convertito con modifica dalla legge n. 44/2012, sarebbero da considerarsi *contra legem* in virtù della illegittimità delle delibere confermate, novative, o semplicemente delle proroghe previste dal comma 5, art. 3, decreto legislativo n. 507/93, applicate in assenza di copertura legislativa.

Con l'approvazione del comma 739 si è inteso operare una sanatoria degli aumenti illegittimi sin dalla loro prima adozione, in aperta violazione di uno dei principi cardine del dettato costituzionale, quello della c.d. «legalità costituzionale».

Il legislatore, nella sua discrezionalità normativa, ha violato il principio di legalità e di riserva di legge, di cui all'art. 23 Cost. la cui *ratio* è quella di assicurare un uso regolato, non arbitrario, controllabile e «giustiziabile» del potere pubblico, in quanto la disposizione autentica crea una copertura legislativa *ex post* per tutte le operazioni deliberative di incrementi di tariffe tributarie e anche per quelle illegittimamente adottate nel periodo del «blocco» degli aumenti, in virtù dell'assenza di distinzioni da parte della formulazione letterale del comma 739.

Ecco, quindi, che sotto tale ulteriore profilo la norma interpretativa in esame appare tutt'altro che finalizzata ad esplicitare la volontà legislativa dell'abrogazione del comma 10, art. 11, legge n. 449/97, quanto piuttosto, a ripristinare, in limine e con effetto *ex tunc*, un regime tributario ormai abrogato, violando il principio di imparzialità e di uguaglianza costituzionalmente tutelati, ed incidendo illegittimamente sulla potestà tributaria dei Comuni con un intervento legislativo privo dei requisiti minimi di imparzialità della azione amministrativa, di parità di condizioni tra enti e di rispetto dei requisiti minimi di uniformità, tenuto anche conto che, come sopra evidenziato, non può tralasciarsi che oggi vi siano Amministrazioni Comunali alle quali è riservata la facoltà di assicurarsi maggiori entrate tributarie, potendo decidere, ad esempio di aumentare le tariffe sino al 50% anche qualora in passato si siano avvalse di incrementi tributari inferiori in termini percentuali (ad esempio del 20%), in maniera del tutto contraria ai suindicati principi costituzionali.

D.3: l'art. 102 Cost.

Ai profili di dubbia legittimità costituzionale che precedono deve affiancarsi anche quello relativo alla illegittima interferenza con la funzione giurisdizionale operata dal legislatore del 2015.

Il punto nodale della questione è da rintracciarsi nel comma 5, art. 3, decreto legislativo n. 507/93; secondo la tesi sostenuta dalla ricorrente e dalle società che avevano stimolato le pronunce della magistratura amministrativa, al Comune, compete l'onere, ogni anno, di deliberare *ex novo* le tariffe dell'imposta di pubblicità, stabilendo, peraltro, le maggiorazioni stabilite dall'art. 3, comma 6, ed art. 4, comma 1, nonché, sino all'approvazione del decreto-legge n. 83/2012 (per tutti i Comuni ed oggi solo per una categoria di essi) gli incrementi sanciti dal combinato disposto dell'art 11, comma 10, legge n. 449/97 con l'art. 30, comma 1, legge n. 388/99.

La persistenza degli indici di ricchezza sui quali basare la politica tariffaria consentiva, secondo scelte di merito amministrativo, di confermare di anno in anno le tariffe adottate in precedenza ovvero accedere all'istituto della proroga confermativa di anno in anno (comma 5, art. 3, decreto legislativo n. 507/93).

Secondo la tesi predetta, la delibera confermativa formalmente adottata e la manifestazione di volontà di lasciare invariate le tariffe dell'anno precedente lasciando spirare il termine di cui al ridetto comma 5, dell'art. 3, decreto legislativo n. 507/93, rappresentano entrambe espressione del potere deliberativo — uno espresso, l'altro tacito — opponibili innanzi all'A.G.

La tesi contraria dei Comuni resistenti si basa invece sul principio di ultrattività dell'azione amministrativa, in virtù del quale ciò che è stato deliberato deve considerarsi immune dagli interventi legislativi successivi.



Questo collegio non condivide la tesi dell'ultrattività delle delibere comunali adottate prima delle modifiche legislative intervenute in materia di imposta di pubblicità, ritenendo, appunto, che l'onere di deliberare ogni anno le tariffe tributarie, sia in forma tacita sia esplicita, impone al Comune di sottendere la propria decisione alla norma nazionale di riferimento vigente.

Deve pertanto concludersi che, in virtù dei principi che affondano le radici nel diritto romano, *lex posterior derogat priori* e, soprattutto, *lex primaria derogat legi subsidiariae*, il mantenimento delle tariffe incrementate negli anni d'imposta successivi all'abrogazione della norma che autorizzava tali incrementi, siano da considerarsi *contra ius*.

La tesi dell'obbligo di attenersi alla legge dello Stato vigente in fase di rituale periodica approvazione delle tariffe della ICP era stata sostenuta nella sentenza del C.d.S. n. 6201/2014, secondo cui «la modifica normativa intervenuta consente di ritenere che non possa parlarsi a fronte di un mutamento della disciplina di un atto meramente confermativo. [...] dalla caducazione del provvedimento impugnato deriva ex se l'obbligo dell'amministrazione di adempiere sulla base della trama normativa vigente...».

L'interpretazione del giudice amministrativo, cui spetta il compito di applicatore della fattispecie astratta disciplinata dalla legge interpretata, è stata resa vana da quella del comma 739, che per i motivi suesposti persegue l'obiettivo di realizzare una sanatoria a favore dei Comuni promotori di prelievi tributari privi di copertura legislativa, donde, il comma inserito nella legge di stabilità 2016 è da intendersi di natura innovativa pseudo — interpretativa e non può artificiosamente legittimare un'interferenza con la funzione giurisdizionale (Corte Cost., sentenze nn. 155/1990, 233/1988, 187/1981).

Non può sottacersi, quindi, che sul piano della rilevanza costituzionale il vero naturale destinatario di un intervento legislativo di interpretazione autentica è il giudice, che applica la legge al caso concreto; la circostanza che il Consiglio di Stato si fosse già espresso con una interpretazione conforme al dettato legislativo, per la quale non poteva ritenersi applicabile alcuna «ultrattività» delle maggiorazioni dell'imposta medio tempore adottate, è sintomatica della effettiva finalità della norma oggetto del giudizio di costituzionalità, che è quella non di interpretare la norma del 2012, quanto di sanare la interpretazione illegittima e contraria ai principi costituzionale che ne avevano dato i Comuni, tra i quali quello di Montesilvano, sanando una evidente illegittimità, con una interferenza con la funzione giurisdizionale del tutto contraria ai principi espressi dall'art. 102 Cost. sopra richiamata.

A tal proposito non può che nuovamente richiamarsi quanto sopra detto in ordine al fatto che il Collegio, ove fosse stato investito della questione prima dell'intervento di cd interpretazione autentica (o in mancanza dello stesso) avrebbe certamente fornito una interpretazione della normativa del 2012 conforme ai principi costituzionali di cui agli articoli 3 e 97, per la quale nessuna maggiorazione sarebbe stata applicabile a partire da tale anno, sia che i Comuni la avessero deliberata in precedenza che in ipotesi contraria, rendendo disapplicabile ogni rinnovo sia esplicito che tacito delle tariffe maggiorate in base alla legislazione poi abrogata, mentre l'intervento legislativo ha impedito tale doverosa attività del giudicante, con violazione dei principi costituzionali di cui al suindicato articolo.

La norma censurata, quindi, incide negativamente sulle attribuzioni costituzionalmente riservate all'autorità giudiziaria, travolgendo gli effetti di pronunce divenute irrevocabili e definendo sostanzialmente, con atto legislativo, l'esito dei giudizi in corso (Corte Cost., sentenze nn. 209/2010, 311/1995, 155/1990;), con ciò violando apertamente il disposto di cui all'art. 102 Cost. sopra indicato.

P.Q.M.

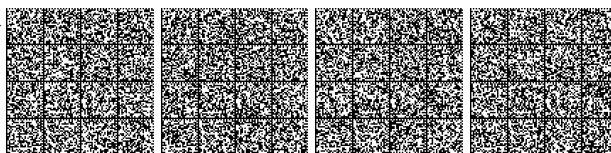
La Commissione, vista la legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 23, 53, 97, 114, 117, 119 e 102 Cost., la questione di legittimità costituzionale del comma 739, dell'art. 1, legge n. 208, 28 dicembre 2015, nella parte in cui non estende a tutti i Comuni l'efficacia dell'abrogazione della facoltà di aumento delle tariffe base disciplinata dall'art. 10, comma 11, legge n. 449/97, modificato dall'art. 30, comma 1, legge n. 388 del 1999;

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina alla Segreteria che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati.

Così deciso in Pescara, nella camera di consiglio della prima sezione, il 1° febbraio 2017

Il Presidente estensore: SCIMÈ



n. 67

*Ordinanza del 14 luglio 2015 del G.I.P. del Tribunale di Taranto
nel procedimento penale a carico di R.S. e altri*

Industria - Misure urgenti per l'esercizio di impresa di stabilimenti di interesse strategico nazionale oggetto di sequestro giudiziario.

- Decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 (Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), art. 3.

TRIBUNALE DI TARANTO

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il Giudice per le indagini preliminari dott. Martino Rosati;

Esaminata l'istanza depositata nella segreteria del P.M. - sede l'8 luglio 2015 dai difensori di «ILVA s.p.a. in a.s.», al fine di dare attuazione al disposto dell'art. 3, decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92;

Esaminato il provvedimento del pubblico ministero, pervenuto in cancelleria il 9 luglio 2015, che ha trasmesso all'intestato Ufficio la predetta istanza, esprimendo parere contrario all'accoglimento della stessa e, in subordine, sollecitando il giudice a sollevare questione di legittimità costituzionale del citato art. 3;

Letti gli atti del procedimento;

Premesso che si procede nei confronti di R. S. ed altri dirigenti e tecnici in servizio presso lo stabilimento «ILVA» di Taranto, tutti compiutamente generalizzati in atti, per le fattispecie di reato e le relative condotte di seguito sinteticamente descritte (vds., in dettaglio, la rubrica provvisoria contenuta nella richiesta di sequestro preventivo del pubblico ministero, da intendersi quivi integralmente trascritta):

A. articoli 110 - 437, comma 1 e 2, codice penale, con particolare riferimento alla omissione della predisposizione di protezioni del tipo «cover» e di qualsiasi altro dispositivo idoneo a garantire l'incolumità dei lavoratori presso l'altoforno 2 dello stabilimento «ILVA» di Taranto, in caso di proiezioni di materiale incandescente, nonché alla omissione di strumentazioni per il prelievo della ghisa e la misurazione della relativa temperatura, idonee a garantire l'incolumità dei lavoratori; omissioni da cui è derivato l'infortunio mortale dell'operaio M. A.; in Taranto, l'8 giugno 2015, con permanenza;

B. articoli 113 - 589, codice penale, per avere, in tal modo, e così violando la normativa antinfortunistica, ed in particolare l'art. 71, decreto legislativo n. 81/2008, determinato il decesso dell'operaio M.; in Taranto, l'8 giugno 2015, con decesso avvenuto il ...;

Che il procedimento si trova attualmente nella fase delle indagini preliminari;

Che, in relazione a tali ipotesi di reato, il pubblico ministero, con proprio decreto del 18 giugno 2015, emesso ai sensi dell'art. 321, comma 3-bis, codice di procedura penale, ha disposto il sequestro preventivo d'urgenza, senza facoltà d'uso, dell'altoforno «Afo2» presso lo stabilimento «ILVA» s.p.a. in a.s. di Taranto, ravvisando le esigenze cautelari di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 321;

Che, con ordinanza del 29 giugno 2015, resa ai sensi dell'art. 321, comma 3-ter, codice di procedura penale (e che si allega, quale parte integrante del presente atto), il sottoscritto giudice per le indagini preliminari ha convalidato il decreto del pubblico ministero ed ha disposto il sequestro preventivo del medesimo impianto, parimenti senza facoltà d'uso;

Che, con decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92, pubblicato in pari data nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 153 ed entrato in vigore lo stesso giorno, è stato così disposto:

«Art. 3 — *Misure urgenti per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti oggetto di sequestro giudiziario.*

1. Al fine di garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia, l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro, come già previsto dall'art. 1, comma 4, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, quando lo stesso si riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori.



2. Tenuto conto della rilevanza degli interessi in comparazione, nell'ipotesi di cui al comma 1, l'attività d'impresa non può protrarsi per un periodo di tempo superiore a 12 mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro.

3. Per la prosecuzione dell'attività degli stabilimenti di cui al comma 1, senza soluzione di continuità, l'impresa deve predisporre, nel termine perentorio di 30 giorni dall'adozione del provvedimento di sequestro, un piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, riferite all'impianto oggetto del provvedimento di sequestro. L'avvenuta predisposizione del piano è comunicata all'autorità giudiziaria precedente.

4. Il piano è trasmesso al Comando provinciale dei Vigili del fuoco, agli uffici della ASL e dell'INAIL competenti per territorio per le rispettive attività di vigilanza e controllo, che devono garantire un costante monitoraggio delle aree di produzione oggetto di sequestro, anche mediante lo svolgimento di ispezioni dirette a verificare l'attuazione delle misure ed attività aggiuntive previste nel piano (...).

5. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai provvedimenti di sequestro già adottati alla data di entrata in vigore del presente decreto e i termini di cui ai commi 2 e 3 decorrono dalla medesima data.»

Che, con la suddetta istanza dello scorso 8 luglio, i difensori di «ILVA s.p.a. in a.s.» hanno chiesto al pubblico ministero di «adottare i provvedimenti ritenuti di competenza ovvero, se del caso, richiedere l'intervento dell'organo giurisdizionale della fase», deducendo in sintesi:

a) che tale decreto-legge non tocca il vincolo cautelare reale, ma si limita a modificarne i profili esecutivi, realizzando un sospensione *ex lege* dell'esecuzione del sequestro;

b) che si tratta perciò di materia riservata al pubblico ministero;

c) che il provvedimento dell'autorità giudiziaria ha carattere meramente dichiarativo, come si evince dal fatto che quella norma abbia previsto la prosecuzione dell'attività d'impresa senza soluzione di continuità e soltanto un obbligo di comunicazione all'autorità giudiziaria del piano di intervento;

Che il pubblico ministero ha declinato la propria competenza a decidere, limitandosi ad esprimere un parere contrario all'accoglimento dell'istanza, rimettendo gli atti per la decisione al giudice per le indagini preliminari e, a tal fine, deducendo:

a) che il predetto decreto non può caducare *ipso iure* il provvedimento di sequestro in atto, realizzandosi, altrimenti, un'ingerenza del potere legislativo nelle prerogative di quello giudiziario;

b) che la competenza a decidere spetta al giudice per le indagini preliminari, quale autorità che ha emesso il decreto di sequestro, poiché il decreto-legge non incide su profili meramente esecutivi della misura cautelare, bensì «sulla sostanza» del provvedimento;

c) che la disciplina introdotta dal decreto-legge non può trovare applicazione nel caso di specie, perché essa attiene all'ipotesi in cui il sequestro preventivo «impedisca» l'esercizio dell'attività d'impresa, mentre tale situazione non ricorre nel caso specifico, non avendo gli istanti addotto «adeguate motivazioni ... circa l'impossibilità di proseguire l'intera attività dello stabilimento in costanza di vincolo cautelare sul solo altoforno afo2», ed anzi avendo evidenziato il custode giudiziario, con nota dell'8 luglio u.s., che «lo spegnimento di AFO2 ... avrebbe determinato un dimezzamento dell'attuale livello produttivo, e non l'interruzione dell'attività produttiva nel suo complesso»;

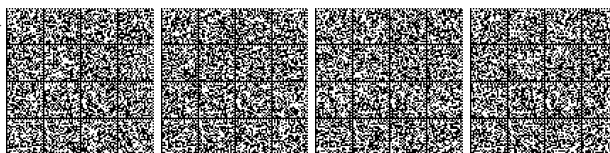
Che, in via subordinata, il pubblico ministero ha proposto eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92, in relazione:

a) all'art. 41, Cost., nella parte in cui quest'ultimo specifica che l'iniziativa economica non può svolgersi in modo da arrecare danno alla dignità umana;

b) agli articoli 2, 3, 4, 9, 32, 35, Cost., trattandosi di disposizione di legge lesiva di diritti inviolabili dell'uomo, primo fra tutti quello alla vita ed alla salute, e comportando, quale effetto diretto, lo svolgimento di attività lavorativa in condizioni di rischio e di non sicurezza per i lavoratori e, conseguentemente, la non effettività dell'esercizio del diritto al lavoro; in particolare, il suddetto decreto, riconoscendo solo all'impresa il compito predisporre unilateralmente un piano di misure aggiuntive, senza la possibilità di sindacato alcuno, di fatto non realizzerebbe un bilanciamento ragionevole tra il diritto alla salute ed all'ambiente salubre, da un lato, ed il diritto all'iniziativa economica privata, dall'altro;

c) all'art. 77, comma 2, Cost., mancando il presupposto della straordinaria necessità ed urgenza, che giustifica l'esercizio del potere legislativo da parte del Governo;

d) agli articoli 112 e 104, Cost., nella parte in cui il suddetto decreto consente, pur a fronte di un perpetrarsi di attività illecita da parte dell'impresa, di continuare la propria attività per dodici mesi, sul presupposto della mera comunicazione e predisposizione unilaterale e insindacabile di un piano di intervento, senza possibilità per gli organi di controllo, anch'essi arbitrariamente individuati, né per la stessa autorità giudiziaria di sindacare o sollecitare misure di sicurezza ulteriori rispetto a quelle individuate dall'impresa;



RILEVA

1. Sulla competenza a decidere del G.I.P.

La materia del sequestro preventivo, in ordine alla ripartizione delle competenze tra giudice e pubblico ministero, presenta, già di per sé, un tratto peculiare. Accanto alla disposizione dell'art. 92, disp. att., codice di procedura penale, che è comune a tutte le misure cautelari ed individua nel pubblico ministero l'organo che ne cura l'esecuzione nel corso delle indagini preliminari, trova applicazione, infatti, anche l'art. 321, comma 3, secondo periodo, codice di procedura penale: il quale — com'è noto — assegna a quell'autorità giudiziaria, in tale fase del procedimento, la competenza a disporre pure la revoca del sequestro.

Si tratta, dunque, dell'unico caso, nell'ambito del vigente rito penale, in cui il provvedimento di un'autorità giudiziaria possa essere revocato una diversa autorità giudiziaria, nell'ambito della medesima fase procedimentale ed al di fuori di una procedura d'impugnazione. Ma non solo: si tratta dell'unica ipotesi in cui un provvedimento di un giudice possa essere revocato dall'autorità giudiziaria inquirente, ovvero da una parte del processo (quantunque, in quella fase, non ancora formalmente tale, ma destinata a divenirlo, in caso di esercizio dell'azione penale). E a tale determinazione, a riprova dell'ampia potestà riconosciuta in tale materia al pubblico ministero, questi può giungere finanche di propria iniziativa e senza neppure l'onere di darne informazione al giudice che aveva adottato la misura.

A complicare la questione, negli anni, ci ha pensato la giurisprudenza, ritenendo possibile concedere, agli indagati o ad altri aventi titolo, la c.d. facoltà d'uso del bene oggetto di sequestro, pur nella perdurante vigenza del vincolo giudiziario, in tal modo svuotando quest'ultimo del suo contenuto tipico e qualificante: l'indisponibilità, ossia, del bene staggito.

La situazione, poi, è divenuta quant'altre mai intricata, quando il legislatore, appropriandosi di tale istituto di creazione pretorile, ha pensato bene di elevare la facoltà d'uso, in determinate situazioni, a *regula iuris* di ordine generale, peraltro applicabile a misure già in atto. In tal modo, ha partorito una figura giuridica *sui generis*, tale da mettere in difficoltà — per venire al caso specifico — non soltanto il P.M. od il giudice da questi investito, ma, ancor prima, gli stessi difensori istanti: che, infatti, scegliendo di rivolgersi all'autorità inquirente, si sono comunque tenuti sul vago, chiedendole — come s'è visto — di «adottare i provvedimenti ritenuti di competenza ovvero, se del caso, richiedere l'intervento dell'organo giurisdizionale della fase».

Per capire a chi spetti fare cosa, allora, è indispensabile, anzitutto, trovare all'eccentrica disciplina introdotta dall'art. 3 del decreto-legge n. 92/2015 una soddisfacente collocazione sistematica all'interno dell'ordinamento.

Ebbene, volendo utilizzare categorie giuridiche già note, sembra potersi concludere che, attraverso le previsioni contenute nei relativi commi 2 e 3, il legislatore, nel caso di imprese di interesse strategico nazionale, abbia sottoposto il sequestro ad una condizione sospensiva negativa e ad un termine dilatorio eventuale: la prima, ossia, consiste nella mancata predisposizione, da parte dell'impresa, entro trenta giorni dal provvedimento, di un piano di intervento (comma 3); il secondo, invece, stabilisce la durata massima dell'esercizio dell'attività d'impresa nonostante il vincolo (comma 2).

La legislazione d'urgenza, ossia, non tocca l'esistenza o la validità del provvedimento giudiziario cautelare, ma ne sospende l'efficacia, subordinandola ad una condizione e differendola non oltre un dato termine.

Ne consegue, ai fini in discorso, che il provvedimento giudiziario destinato ad applicare tale dettato normativo ad un decreto di sequestro già in atto non incide soltanto sulle modalità esecutive di quest'ultimo, sul *quomodo*, ossia, della relativa esecuzione; bensì attinge all'an della stessa, ovvero alla esecutività del titolo. Appare, dunque, coerente con i principi del nostro rito penale che detto provvedimento ulteriore venga adottato dal giudice che ha disposto il sequestro, e non dall'organo, qual è il pubblico ministero, chiamato soltanto a provvedere ai relativi adempimenti esecutivi: «salvo diversa disposizione di legge — recita, infatti, l'art. 665, comma 1, codice di procedura penale — competente a conoscere dell'esecuzione di un provvedimento è il giudice che lo ha deliberato».

2. Sulla procedura da seguire.

Spetta, dunque, al giudice per le indagini preliminari, in quanto organo che ha adottato il provvedimento di sequestro, decidere sull'istanza avanzata dai difensori di «ILVA», con cui si invoca la sospensione dell'efficacia di tale titolo cautelare e la conseguenziale prosecuzione dell'attività d'impresa.

Resta da stabilire con quale procedura.

Poiché il provvedimento di sequestro, come tutte le misure cautelari, è, in via generale, immediatamente esecutivo, tanto che neppure la proposizione del riesame ne sospende l'esecuzione (art. 322, comma 2, c.p.p.), le questioni relative a quest'ultima, com'è quella in rassegna, non possono che essere trattate nelle forme previste per i cc.dd. incidenti di esecuzione (libro X, titolo III, capo I, articoli 665 ss., codice di procedura penale).



Nell'ambito di tale disciplina di rito, poi, si ritiene che debba essere adottata la procedura semplificata di cui all'art. 667, comma 4 («il giudice dell'esecuzione provvede in ogni caso senza formalità con ordinanza comunicata al pubblico ministero e notificata all'interessato»), in considerazione dell'espresso richiamo alla stessa, operato dal successivo art. 676, comma 1. Quest'ultima norma, infatti, prevede che tale procedura *de plano* sia adottata dal giudice, allorchè sia chiamato a decidere, tra le altre ipotesi, «in ordine ... alla confisca o alla restituzione delle cose sequestrate».

È ben vero che, a stretto rigore, la decisione odierna non rientra in nessuna di queste due ipotesi; tuttavia, in assenza di una differente e specifica disposizione sul rito, non può che utilizzarsi, quale riferimento, l'unica che attenga *ex professo* alla sorte delle cose sequestrate: una norma, ossia, che, se è tale da offrire sufficiente garanzia allorchè si tratti di decidere dell'ablazione definitiva di un bene (confisca) o del totale venir meno del vincolo (restituzione), ben può essere reputata tale anche quando si controverta soltanto dell'efficacia o meno del sequestro.

L'irripetibile singolarità del caso concreto, infine, determinata dal sopraggiungere in corsa del decreto-legge, dalla peculiarità del suo contenuto e dalle conseguenti incertezze sul rito, anche da parte degli stessi avvocati istanti, ha fatto sì che l'odierno giudicante si trovi a decidere dopo aver acquisito un parere da parte del pubblico ministero, ovvero a seguito di un — pur parziale ed embrionale — contraddittorio anticipato, e non successivo, come invece prevede l'art. 667, comma 44, citato. In proposito, tuttavia, poiché comunque nessuna disposizione vieta al giudice di acquisire, in quei casi, il parere dell'autorità inquirente, nessun vizio di procedura può ritenersi verificato nel caso specifico, tanto più che un siffatto parere non è stato neppure richiesto dal giudice.

3. Sulla rilevanza dell'art. 3, decreto-legge n. 92/2015, ai fini della decisione.

La Procura della Repubblica ha espresso parere contrario all'accoglimento dell'istanza difensiva, sul presupposto che la disciplina contenuta nell'art. 3 del decreto-legge debba trovare applicazione soltanto nel caso in cui il sequestro impedisca — *id est*: renda impossibile — l'esercizio dell'attività d'impresa: effetto, quest'ultimo, che invece non si produrrebbe nell'ipotesi specifica.

In effetti, attenendosi a quello che l'art. 12, comma 1, delle Preleggi indica quale primo criterio interpretativo, quello, ossia, per cui alla legge «non si può attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», la lettura proposta dal pubblico ministero non si presenta affatto peregrina, ed anzi finirebbe per rendere il contenuto della norma in questione meno stridente rispetto al dettato costituzionale (come meglio si dirà di qui a breve).

Invero, nei primi due commi, l'art. 3 si riferisce testualmente alla «attività d'impresa» ed agli «stabilimenti» di interesse strategico, sì da rendere plausibile un'interpretazione che mantenga al di fuori del relativo perimetro applicativo le ipotesi, come quella in esame, in cui il sequestro riguardi soltanto un impianto dello stabilimento e l'attività produttiva di quest'ultimo, sebbene a volumi ridotti, possa proseguire (vds. nota del custode, cit. in premessa).

Tuttavia, seppur reso meno nitido da una tecnica normativa impropria (determinata probabilmente dalla fretta, notoriamente cattiva consigliera), il significato della norma va inteso nel senso dell'applicabilità di essa ai sequestri comunque riguardanti stabilimenti di interesse strategico nazionale: anche quando, ossia, tali misure cautelari attingano, nel concreto, non l'intero stabilimento, bensì soltanto singoli impianti, e non comportino necessariamente l'interruzione dell'attività d'impresa.

Nel comma 3, infatti, si fa espresso riferimento a «impianto oggetto del provvedimento di sequestro»; e così, pure, nel comma 4, a riprova del fatto che la normativa d'urgenza operi anche per i sequestri di porzioni di stabilimento, si parla di «aree di produzione oggetto di sequestro».

Ma, soprattutto, inequivoco, in quel senso, si presenta l'esplicito richiamo al primo esperimento di una normativa di tal fatta, adottata, anche in quel caso, con specifico riguardo allo stabilimento «ILVA» di Taranto: «come già previsto dall'art. 1, comma 4, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231».

Detto art. 1, infatti, dopo aver attribuito al Ministro dell'ambiente, al comma 1, la possibilità di autorizzare, a date condizioni, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato, prevede, al successivo comma 4, che «le disposizioni di cui al comma 1 trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento», e che, in tal caso, «i provvedimenti di sequestro non impediscono... l'esercizio dell'attività d'impresa a norma del comma 1».



Il riferimento a tale disciplina, contenuto nell'art. 3 del decreto-legge n. 92/2015, si rivela, quindi, innanzitutto, atecnico ed approssimativo, poiché il comma 4 dell'art. 1 del decreto-legge del 2012 contiene, a sua volta, un rinvio *per relationem* ad ulteriore e dettagliata normativa (quella, ossia, di cui al comma 1 del medesimo articolo, peraltro attinente a materia differente rispetto alla sicurezza dei lavoratori), invece assente nel decreto-legge n. 92. In secondo luogo, esso finisce per risultare — *absit iniuria* — piuttosto grossolano, ponendo l'accento, più che sui contenuti del precedente normativo evocato (con formule del tipo «ai sensi di ...», «in quanto applicabile ...», od altre similari e solitamente utilizzate in casi analoghi), sul sol fatto dell'esistenza di esso («come già previsto ...»).

Tuttavia, pur con questi suoi vizi originari, tale richiamo rende palese l'intento del Governo-legislatore nel senso dianzi sostenuto, conducendo alla conclusione per cui — a differenza di quanto sostenuto dal pubblico ministero nel suo parere — nel campo di applicazione dell'art. 3 del decreto-legge n. 92/2015 rientri anche il sequestro emesso nei presente procedimento.

La relativa disciplina, dunque, è rilevante — essenziale, anzi — ai fini della decisione sull'istanza avanzata dai difensori di «ILVA» e devoluta alla cognizione dell'odierno giudicante, sicchè ne è indispensabile la verifica di costituzionalità.

4. Sulla legittimità costituzionale dell'art. 3, decreto-legge n. 92/2015.

Dunque, secondo l'interpretazione più plausibile, nonché certamente corrispondente all'interno del Governo che l'ha emanato (basti pensare, a tacer d'altro, al ristrettissimo lasso temporale, appena 5 giorni, trascorso dal decreto emesso dal sottoscritto giudice), l'art. 3 del decreto-legge n. 92/2015 trova applicazione nella concreta fattispecie oggetto del presente procedimento.

Sia detto per inciso. Chi scrive è perfettamente consapevole che, nel tempo necessario per il giudizio da parte della Corte costituzionale, il Parlamento, con ogni verosimiglianza, sarà già intervenuto, emendando con la legge di conversione — c'è da auspicarsi — quella che, se la necessità di decidere in fretta non inganna, appare una siderale divergenza della norma in rassegna rispetto a vari principi costituzionali.

Tuttavia, poiché è chiamato a decidere qui ed ora, e poiché, allo stato delle cose, la normativa vigente è quella introdotta con tale decretazione d'urgenza, il giudice non ha alternative rispetto alla proposizione della questione di legittimità costituzionale, laddove — come nella specie — i relativi dubbi non appaiano manifestamente infondati.

4.1. Liberando subito il campo da qualsiasi infingimento, è chiaro a tutti, non foss'altro che per l'anzidetta sequenza cronologica, che il predetto art. 3 è stato in tutta fretta varato dal Governo con l'obiettivo, almeno in via principale, di neutralizzare gli effetti del sequestro dell'altoforno «Afo/2» dello stabilimento «ILVA» di Taranto, disposto da quest'ufficio lo scorso 29 giugno. E lo sbrigativo richiamo all'analoga legge-provvedimento del 2012, contenuto nell'ultima parte del comma 1 di tale articolo («come già previsto da ...»), non può non essere letto come lo strumento utilizzato dal Governo per stabilire una relazione di simmetria con quel precedente testo normativo, che, come quest'ultimo, era intervenuto a sterilizzare, nella sostanza, gli effetti di un sequestro preventivo disposto dall'autorità giudiziaria.

Non è dato di sapere — e nulla importa, in verità — all'odierno giudicante se, nelle intenzioni dell'Esecutivo, quel richiamo dovesse servire anche ad estendere alla norma in questione quella copertura di costituzionalità che il Giudice delle leggi ha riconosciuto al decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, con la nota sentenza n. 85 del 2013. Gli è, però, che, se così fosse, verrebbe da dire che, mai come in questo caso, il risultato ha tradito le aspettative.

È sufficiente leggere quel giudicato, infatti, per cogliere all'evidenza come al giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 del decreto-legge del 2012 la Corte costituzionale sia pervenuta soltanto in ragione della rilevata presenza, in quel caso, di specifici contrappesi normativi, che l'hanno condotta a reputare ragionevole il pur ravvisato sacrificio di beni costituzionalmente rilevanti (primo fra tutti, il diritto alla salute), in vista della soddisfazione di interessi di pari rango.

In particolare, la Corte ha rinvenuto tale punto di equilibrio nel fatto che la prosecuzione dell'attività d'impresa sia stata, in quel caso, subordinata al rispetto, da parte dell'azienda, delta c.d. «AIA» (acronimo che sta per «autorizzazione integrata ambientale»): ovvero di un provvedimento amministrativo, soggetto, come tale, agli ordinari rimedi giurisdizionali tipici; redatto con la partecipazione di una pluralità di amministrazioni pubbliche provviste delle relative competenze, anche di ordine tecnico; che, inoltre, quanto ai contenuti, impegna l'azienda all'adeguamento degli impianti, con le scadenze cronologiche ivi imposte, alle migliori tecniche disponibili; e per la cui effettiva attuazione, infine, è stato predisposto un articolato apparato di controllo e sanzionatorio, addirittura ulteriore rispetto a quello previsto dalla legislazione ordinaria.



Per comprendere quanto impervio e complesso sia stato il percorso attraverso il quale il Giudice delle leggi è giunto a tale approdo, e che non può certo essere richiamato con un generico «come già previsto da ...» può forse essere utile riportare alcuni dei passaggi più significativi di quella sentenza, che paiono proprio tracciare un solco incolmabile tra i due testi normativi, tenendo irrimediabilmente al di fuori del perimetro di costituzionalità il decreto-legge n. 92:

«Premessa generale dell'applicabilità della norma in questione è che vi sia stata la revisione dell'autorizzazione integrata ambientale (...).

L'autorità competente rilascia l'AIA solo sulla base dell'adozione, da parte del gestore dell'impianto, delle migliori tecnologie disponibili (MTD), di cui l'amministrazione deve seguire l'evoluzione. (...)

L'art. 1 del decreto-legge n. 207 del 2012, al comma 2, stabilisce inoltre: «È fatta comunque salva l'applicazione degli articoli 29-*octies*, comma 4, e 29-*nonies* e 29-*decies* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni». (...)

È utile ricordare che il citato art. 29-*decies* del codice dell'ambiente (esplicitamente richiamato dalla norma censurata) prevede una serie di controlli e interventi, a cura delle autorità competenti, che possono sfociare in misure sanzionatorie di crescente intensità, in rapporto alla gravità delle eventuali violazioni accertate.

In particolare:

1) i dati forniti dal gestore relativi ai controlli sulle emissioni richiesti dall'AIA sono messi a disposizione del pubblico, secondo le procedure previste dall'art. 29-*quater* (pubblicazione su quotidiani ed indicazione, su tali organi di stampa, degli uffici dove è possibile consultare la documentazione relativa);

2) l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) deve accertare:

a) il rispetto delle condizioni poste dall'AIA;

b) la regolarità dei controlli a carico del gestore, con particolare riferimento alla regolarità delle misure e dei dispositivi di prevenzione dell'inquinamento nonché al rispetto dei valori limite di emissione;

c) l'osservanza da parte del gestore degli obblighi di comunicazione periodica dei risultati della sorveglianza sulle emissioni del proprio impianto, specie in caso di inconvenienti o incidenti che influiscano in modo significativo sull'ambiente.

Possono essere disposte ispezioni straordinarie sugli impianti autorizzati alla prosecuzione dell'attività.

È previsto altresì l'obbligo del gestore di fornire tutta l'assistenza tecnica necessaria per lo svolgimento di qualsiasi verifica relativa all'impianto, per prelevare campioni o per raccogliere qualsiasi informazione necessaria.

Gli esiti dei controlli e delle ispezioni devono essere comunicati all'autorità competente ed al gestore, indicando le situazioni di mancato rispetto delle prescrizioni e proponendo le misure da adottare.

Ogni organo che svolge attività di vigilanza, controllo, ispezione e monitoraggio sugli impianti e che abbia acquisito informazioni in materia ambientale, rilevanti ai fini dell'applicazione delle norme del codice dell'ambiente, comunica tali informazioni, ivi comprese le eventuali notizie di reato, all'autorità competente. I risultati del controllo delle emissioni richiesti dalle condizioni dell'AIA devono essere messi a disposizione del pubblico.

In caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione, l'autorità competente procede, secondo la gravità delle infrazioni:

a) alla diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le irregolarità;

b) alla diffida e contestuale sospensione dell'attività autorizzata per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per l'ambiente;

c) alla revoca dell'AIA e alla chiusura dell'impianto, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni, che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente.

Occorre ancora porre in rilievo che l'art. 29-*quattordices* prevede sanzioni a carico di chi viola le prescrizioni dell'AIA, o quelle comunque imposte dall'autorità competente, salvo che il fatto costituisca più grave reato (riferimento, quest'ultimo, che si risolve anche nel richiamo alle fattispecie del diritto penale comune) (...).

Non solo la disposizione censurata non stabilisce alcuna immunità penale per il periodo sopra indicato, ma, al contrario, (...) le espressioni usate dal legislatore — «fatta salva», «fermo restando» — si riferiscono in modo evidente ad una disciplina normativa complessiva e contestuale, nel cui ambito si aggiunge, alle preesistenti sanzioni amministrative e penali, la fattispecie introdotta dal comma 3 del citato art. 1, ovviamente dalla data di entrata in vigore del decreto-legge.

I motivi di tale aggravamento di responsabilità si possono rinvenire nell'esigenza di prevedere una reazione adeguata delle autorità preposte alla vigilanza ed ai controlli rispetto alle eventuali violazioni in itinere delle prescrizioni AIA da parte di una impresa, già responsabile di gravi irregolarità, cui è stata concessa la prosecuzione dell'attività produttiva e commerciale a condizione che la stessa si adegui scrupolosamente alle suddette prescrizioni. (...)



Se si leggono tali previsioni in combinazione con quelle che dispongono la perdurante applicabilità, nel corso dei 36 mesi, delle sanzioni amministrative e penali vigenti, si giunge alla conclusione che non solo non vi è alcuna sospensione dei controlli di legalità sull'operato dell'impresa autorizzata alla prosecuzione dell'attività, ma vi sono un rafforzamento ed un allargamento dei controlli sull'osservanza delle prescrizioni contenute nell'AIA riesaminata. (...)

La distinzione tra la situazione normativa precedente all'entrata in vigore della legge ... e l'attuale disciplina consiste nel fatto che l'attività produttiva è ritenuta lecita alle condizioni previste dall'AIA riesaminata. Quest'ultima fissa modalità e tempi per l'adeguamento dell'impianto produttivo rispetto alle regole di protezione dell'ambiente e della salute, entro il periodo considerato, con una scansione graduale degli interventi, la cui inosservanza deve ritenersi illecita e quindi perseguibile ai sensi delle leggi vigenti.

In conclusione sul punto, la norma censurata ... traccia un percorso di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento tra la tutela dei beni indicati e quella dell'occupazione, cioè tra beni tutti corrispondenti a diritti costituzionalmente protetti. (...)

La *ratio* della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso.

Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. (...)

Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una «rigida» gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come «primari» dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato — dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo — secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale. (...)

L'autorizzazione al proseguimento dell'attività produttiva è subordinata, dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 207 del 2012, all'osservanza delle prescrizioni dell'AIA riesaminata. La natura di tale atto è amministrativa, con la conseguenza che contro lo stesso sono azionabili tutti i rimedi previsti dall'ordinamento per la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti alla giurisdizione ordinaria e amministrativa. Il richiamo operato in generale dalla legge ha il valore di costante condizionamento della prosecuzione dell'attività produttiva alla puntuale osservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzatorio, che costituisce l'esito della confluenza di plurimi contributi tecnici ed amministrativi in un unico procedimento, nel quale, in conformità alla direttiva n. 2008/1/CE, devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale. Il procedimento che culmina nel rilascio dell'AIA, con le sue caratteristiche di partecipazione e di pubblicità, rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione.

Una volta raggiunto tale punto di equilibrio, diventa decisiva la verifica dell'efficacia delle prescrizioni. Ciò chiama in causa la funzione di controllo dell'amministrazione, che si avvale dell'ISPRA, con la possibilità che, in caso di accertata inosservanza da parte dei gestori degli impianti, si applichino misure che vanno — come già rilevato sopra — sino alla revoca dell'autorizzazione, con chiusura dell'impianto ... (...)

In definitiva, l'AIA riesaminata indica un nuovo punto di equilibrio, che consente, secondo la norma censurata nel presente giudizio, la prosecuzione dell'attività produttiva a diverse condizioni, nell'ambito delle quali l'attività stessa deve essere ritenuta lecita nello spazio temporale massimo (36 mesi), considerato dal legislatore necessario e sufficiente a rimuovere, anche con investimenti straordinari da parte dell'impresa interessata, le cause dell'inquinamento ambientale e dei pericoli conseguenti per la salute delle popolazioni. (...)

L'individuazione del bilanciamento, che dà vita alla nuova AIA, è, come si è visto, il risultato di apporti plurimi, tecnici e amministrativi, che può essere contestato davanti al giudice competente, nel caso si lamentino vizi di legittimità dell'atto da parte di cittadini che si ritengano lesi nei loro diritti e interessi legittimi. (...)



Il punto di equilibrio contenuto nell'AIA non è necessariamente il migliore in assoluto — essendo ben possibile nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti — ma deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'*iter* formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista. (...)

In conclusione sul punto, in via generale, la combinazione tra un atto amministrativo (AIA) e una previsione legislativa (art. 1 del decreto-legge n. 207 del 2012 determina le condizioni e i limiti della liceità della prosecuzione di un'attività produttiva per un tempo definito, in tutti i casi in cui uno stabilimento ... di interesse strategico nazionale abbia procurato inquinamento dell'ambiente, al punto da provocare l'intervento cautelare dell'autorità giudiziaria. La normativa censurata non prevede, infatti, la continuazione pura e semplice dell'attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l'intervento repressivo dell'autorità giudiziaria, ma impone nuove condizioni, la cui osservanza deve essere continuamente controllata, con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente. Essa è pertanto ispirata alla finalità di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione, e non al totale annientamento del primo. (...)

Tanto la norma generale appena richiamata, quanto quella particolare riferentesi all'ILVA di Taranto, ... autorizzano la prosecuzione dell'attività per un periodo determinato ed a condizione dell'osservanza delle prescrizioni dell'AIA riesaminata. La *ratio* delle due discipline è dunque che si proceda ad un graduale, intenso processo di risanamento degli impianti, dal punto di vista delle emissioni nocive alla salute e all'ambiente, senza dover necessariamente arrivare alla chiusura dello stabilimento, con conseguente nocimento per l'attività economica, che determinerebbe a sua volta un elevato incremento del tasso di disoccupazione, già oggi difficilmente sostenibile per i suoi costi sociali. Se l'adeguamento della struttura produttiva non dovesse procedere secondo le puntuali previsioni del nuovo provvedimento autorizzativo, sarebbe cura delle autorità amministrative preposte al controllo — e della stessa autorità giudiziaria, nell'ambito delle proprie competenze — di adottare tutte le misure idonee e necessarie a sanzionare, anche in itinere, le relative inadempienze.».

4.2. Se le cose stanno così, non occorre chissà quale impegno speculativo per rilevare che, invece, nel decreto-legge n. 92, tutto quello che la Corte chiede, al fine di ritenere realizzato un ragionevole bilanciamento tra interessi costituzionali in conflitto tra loro, è completamente assente: manca perfino il riferimento ad un provvedimento, *mutatis mutandis*, analogo all'AIA, che — val la pena tenerlo a mente — rappresenta niente di più che il presupposto minimo, e perciò ineludibile, per l'accettabilità costituzionale di simili norme di legge («il punto di equilibrio contenuto nell'AIA non è necessariamente il migliore in assoluto ... ma deve presumersi ragionevole»).

Nell'art. 3, infatti, per le ipotesi, come quella in esame, di sequestri relativi ad impianti di interesse strategico nazionale ed a reati inerenti alla sicurezza dei lavoratori, l'Esecutivo ha posto soltanto due limiti alla prosecuzione dell'attività d'impresa: uno di tipo meramente cronologico, ovvero la durata non superiore ad un anno; l'altro, consistente nell'onere, da parte dell'impresa, in un dato termine, di predisporre un «piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, riferite all'impianto oggetto del provvedimento di sequestro». Punto.

Nulla si dice, innanzitutto, sulla natura di tali «misure aggiuntive»: che quindi potrebbero essere rappresentate, in ipotesi, anche soltanto da meri cartelli di segnalazione, dispositivi di protezione individuale, prassi operative od altri strumenti (come i rudimentali ed estemporanei pannelli metallici che l'ILVA s'è affrettata a piazzare dopo la tragedia morte dell'operaio M. del tutto insufficienti a garantire adeguatamente la sicurezza dei lavoratori (sul punto, sia consentito rinviare al decreto di sequestro preventivo del 29 giugno scorso).

Non si esplicita, in particolare, a differenza di quanto è stato previsto con l'AIA per la materia ambientale, l'obbligo per l'azienda, seppur diluito in un termine più o meno consistente, che le «misure aggiuntive» siano quelle conformi alle migliori tecnologie disponibili (le quali — anche qui è bene ricordarlo — rappresentano il parametro di riferimento sia per quanto concerne la fattispecie di cui all'art. 437, codice penale, che per il dovere di diligenza necessario ad escludere la responsabilità nei reati colposi, come appunto quello di cui all'art. 589, codice penale). Ne deriva che il dettato del cit. art. 3 risulterebbe rispettato, con conseguente diritto alla prosecuzione dell'attività produttiva, pur quando esse fossero del tutto inadeguate od insufficienti.

Ancor prima, anzi, non è contemplata alcuna forma di partecipazione, da parte delle competenti amministrazioni pubbliche, nella elaborazione del piano di intervento aziendale, in completa distonia, anche sotto questo profilo, rispetto alla complessa procedura prevista dalla legge per l'AIA.



Ed ancora: nessuna forma di controllo è stata prevista non solo — come s'è appena detto — sui contenuti del piano aziendale, ma, addirittura, neppure sull'effettiva attuazione dello stesso. Infatti, l'azienda è stata onerata (nemmeno obbligata, con le eventuali sanzioni correlate) soltanto di comunicare il piano ad alcune autorità amministrative, mentre all'autorità giudiziaria procedente — chissà perché — neppure quello, bensì soltanto la notizia dell'avvenuta predisposizione di esso.

In ogni caso, se è previsto che Vigili del fuoco, ASL ed INAIL, ciascuno per le rispettive competenze, «devono garantire un costante monitoraggio delle aree di produzione oggetto di sequestro, anche mediante lo svolgimento di ispezioni dirette a verificare l'attuazione delle misure ed attività aggiuntive previste nel piano», nulla è detto per il caso in cui, all'esito di tali loro attività, quegli enti accertino l'insufficienza o l'inadeguatezza degli interventi aziendali, od anche, semplicemente, la mancata realizzazione di quanto indicato nel piano. Non è riconosciuta, ossia, né a tali istituzioni di controllo, e men che mai ad un giudice, ordinario od amministrativo che voglia essere, la potestà di sollecitare l'integrazione di tali misure o di applicare qualsivoglia tipo di sanzione.

Manca, dunque, pure la predisposizione di un apparato sanzionatorio, invece previsto dal decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, ed anzi da questo rafforzato, che, nella trama argomentativa della Corte costituzionale, ha rappresentato uno dei punti qualificanti per individuare nell'AIA, così congegnata, l'accettabile punto di equilibrio per il sacrificio dei diritti della persona costituzionalmente protetti.

Se, allora, ci si sofferma, e nemmeno troppo, sulla disciplina introdotta dalla norma qui in rassegna, è agevole notare com'essa contenga un meccanismo di paralisi degli effetti di un provvedimento di sequestro dell'autorità giudiziaria, attivabile *ad nutum* dal destinatario dei medesimo, col solo onere di comunicarlo ad alcuni enti.

È oggi consentito per legge, ossia, nell'ordinamento italiano, che un'azienda, se d'interesse strategico nazionale, possa continuare a svolgere la propria attività, anche quando tale esercizio sia suscettibile di aggravare o protrarre le conseguenze di un reato, se non addirittura — come nella specifica ipotesi oggetto di giudizio — costituisca esso stesso reato, e che ciò essa possa fare per un anno, soltanto limitandosi a predisporre e comunicare un piano di interventi ad alcuni enti pubblici, che non possono nemmeno sindacare contenuti ed attuazione.

Su un assetto normativo siffatto, che si vorrebbe ispirare a quello del decreto-legge n. 207/2012 ma che non gli somiglia affatto, se non nell'obiettivo di neutralizzare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale, s'impone, dunque, al giudice di invocare lo scrutinio di legittimità.

Sia la Corte costituzionale a dire se una legge di tal fatta sia o meno compatibile con la nostra Carta fondamentale dei diritti.

4.3 Venuto meno, anzi, più precisamente, non essendo stato proprio previsto, nell'art. 3 del decreto-legge n. 92/2015, un ragionevole punto di bilanciamento, quanto meno analogo a quello ravvisato nell'AIA per la disciplina introdotta nel 2012 in materia ambientale, appare evidente — od almeno non manifestamente infondato, in coerenza il limite della cognizione spettante al giudice del fatto — che la compressione di alcuni interessi di rango costituzionale, indiscutibilmente realizzata dalla normativa in rassegna, non sia giustificata e sia, dunque, illegittima.

4.3.1. Dubbi di legittimità sussistono, innanzitutto, con riferimento all'art. 2 della Costituzione, che impegna lo Stato a riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo.

Sarà pure vero — come ha spiegato la Corte costituzionale nella dianzi citata sentenza n. 83 del 2013 — che tra i diritti riconosciuti e tutelati dalla Costituzione non si possa stabilire una gerarchia; ma è altrettanto indiscutibile, perché lo dice *apertis verbis* l'art. 2, che alcuni di quelli sono «inviolabili». Se ne deve coerentemente desumere che essi debbano godere di una tutela, se non assoluta ed incondizionata, quanto meno privilegiata o — se si preferisce — rafforzata, rispetto ad altri interessi costituzionali che inviolabili non siano: con l'ulteriore conseguenza per cui il punto di equilibrio dell'eventuale conflitto tra gli uni e gli altri debba essere collocato quanto più vicino ai primi.

Ebbene, semmai fosse consentito di riconoscere il crisma dell'invulnerabilità soltanto ad uno dei diritti riconoscibili all'uomo, questo diritto non potrebbe essere che quello alla vita ed all'incolumità individuale, rappresentando tali beni l'imprescindibile presupposto per l'effettivo godimento di tutti gli altri diritti della persona, a cominciare dalle libertà fondamentali, consacrate dagli articolo da 13 a 21 della Carta.

La disciplina dell'art. 3, decreto-legge n. 92/2015, pertanto, consentendo l'esercizio dell'attività d'impresa pur in presenza di impianti pericolosi per la vita o l'incolumità umana (come la tragica vicenda dell'operaio purtroppo attesta), senza pretendere dall'azienda l'adeguamento degli stessi alle più avanzate tecnologie di sicurezza, pare collidere con tale principio costituzionale.



4.3.2. Altrettanto dicasi in relazione all'art. 3 della Costituzione.

Il trattamento di favore che il decreto-legge riserva alle aziende di interesse strategico nazionale, in assenza di qualsiasi meccanismo di sollecitazione e di controllo delle stesse al fine del più rapido adeguamento dei relativi impianti agli *standards* di sicurezza imposti dalla legge agli altri operatori economici, rappresenta, invero, un ingiustificato privilegio, lesivo del principio costituzionale di uguaglianza.

Correlativamente, l'esposizione dei lavoratori, in tali aziende, a fattori di rischio più elevato costituisce anch'essa una forma di disuguaglianza, ad ingiustificato detrimento di costoro rispetto ai cittadini che svolgono analoghe mansioni in aziende non strategiche.

4.3.3. I dubbi di legittimità non paiono manifestamente infondati neppure con riferimento all'art. 4 della Costituzione, che «riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto».

Prima ancora di fondare «l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso» (come la Corte costituzionale s'è curata di precisare nella ricordata sentenza n. 83), tale norma sta lì, non a caso tra i «principi fondamentali», per sancire il diritto al lavoro di ogni singolo cittadino, ribadendone la rilevanza centrale, in coerenza con l'enunciato d'esordio della stessa Carta: «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro».

Ma — la precisazione appare fin troppo ovvia, o forse non è così — il «diritto al lavoro» non rende legittima la prestazione di un'attività lavorativa, quale che essa sia e quali che siano le condizioni in cui la stessa si svolga. Esso impone, in primo luogo e quale presupposto essenziale e inderogabile, che il lavoratore operi in condizioni di massima sicurezza.

In tal senso, del resto, la conferma più eloquente, ove mai necessaria, si rinviene nella cura con cui i costituenti hanno ribadito che «la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, comma 1), altresì prevedendo espressamente una serie di diritti — per così dire — accessori e funzionali a garantirgli «un'esistenza libera e dignitosa» (equa retribuzione, formazione ed elevazione professionale, durata massima della giornata lavorativa, riposo settimanale, ferie retribuite, assistenza previdenziale e così via: articoli 35 - 38).

Anche rispetto a tale generale dovere di tutela del lavoro, dunque, l'art. 3 del decreto-legge n. 92, così com'è, appare in insanabile contrasto.

4.3.4. Altrettanto è a dirsi in relazione all'art. 32, comma 1, Cost., ed al «diritto alla salute», ivi consacrato.

In proposito, basterebbe rammentare le argomentazioni, dianzi testualmente riportate, con le quali la Consulta ha riconosciuto come non lesiva di esso la disciplina del decreto-legge n. 207/2012. A siffatto approdo, infatti, la Corte è giunta — come s'è visto — solo sul presupposto del soddisfacente contrappeso costituito dalla procedura di AIA, ed altresì con riferimento ad un diritto alla salute inteso come pretesa, costituzionalmente riconosciuta, al benessere psicofisico dell'uomo ed alla salubrità dell'ambiente in cui questi vive.

Nella fattispecie che qui interessa, invece, non soltanto manca qualsiasi istituto o procedura che possa essere paragonato all'AIA, ma altresì il bene in pericolo è rappresentato non già, o non solo, dal generico benessere psicofisico, quanto piuttosto dalla stessa vita e dall'incolumità individuale del cittadino-lavoratore.

Sembra francamente incontestabile, allora, che, anche su questo punto, il ragionevole bilanciamento fra diritti costituzionali, postulato dalla Corte, manchi del tutto.

4.3.5. Ulteriore profilo di incostituzionalità appare ravvisabile con riferimento all'art. 41, comma 2, della Carta, là dove si afferma che l'attività economica privata «non può svolgersi ... in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

Un impianto industriale, come l'altoforno «Afo/2», che ha provocato l'atroce morte di un operaio e che — come risulta dagli atti del procedimento — ha manifestato anche nei giorni seguenti pericolose disfunzioni, con massive dispersioni di materie incandescenti, è un'offesa alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana di chi vi lavora.

Consentire — come il decreto-legge prevede — che esso continui ad operare, ancorchè soltanto per un periodo di tempo limitato, nemmeno in presenza di non ben definite «misure e attività aggiuntive», bensì soltanto di un progetto di esse, peraltro unilateralmente predisposto dall'azienda interessata e non sindacabile nè controllabile da altri, collide frontalmente — ad avviso del sottoscritto giudice — col divieto di cui al predetto art. 41, comma 2.



4.3.6. L'intervento del Giudice delle leggi, infine, si presenta indispensabile riguardo ad un ultimo profilo.

L'art. 112, Cost., affermando il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale da parte del pubblico ministero, implicitamente conferisce rango e tutela costituzionale, laddove necessario, alla potestà punitiva dello Stato, come indirettamente confermato, del resto, dai reiterati ed espressi riferimenti all'atto motivato dell'autorità giudiziaria», quale imprescindibile presupposto per la limitazione delle libertà fondamentali del cittadino.

Tale potere-dovere, con altrettanta evidenza logica, si dispiega necessariamente in due direzioni: la repressione dei reati, ma anche la loro prevenzione. Sarebbe del tutto irrazionale, infatti, imporre di reprimere e sanzionare i reati, che rappresentano le condotte a più elevata valenza perturbatrice degli equilibri della comunità sociale, ed invece non renderne altrettanto doverosa la prevenzione. Ne consegue che l'art. 3 del decreto-legge n. 92/2015, là dove consente la prosecuzione dell'attività produttiva anche in presenza di misure di protezione dei lavoratori non conformi alla migliore scienza ed esperienza del settore, e perciò permette il perpetuarsi di una situazione penalmente rilevante (quanto meno ai fini dell'art. 437, codice penale, e, in caso di incidenti, anche degli articoli 589 e 590, codice penale), privando di efficacia i provvedimenti preventivi doverosamente adottati a tal fine dalle competenti autorità giudiziarie, va ad incidere su tale potestà costituzionale. E, nella verosimile assenza di un ragionevole punto di equilibrio, lo fa illegittimamente.

4.3.7. È manifestamente infondata, invece, l'eccezione d'illegittimità costituzionale dei citato art. 3, in relazione all'art. 77, comma 2, Cost., pure proposta dal pubblico ministero.

I dubbi di quest'ultimo, in ordine alla ricorrenza dei presupposti che legittimano il Governo a ricorrere allo strumento del decreto-legge («casi straordinari di necessità e d'urgenza»), costituiscono il precipitato dell'assunto — fatto proprio da quell'autorità giudiziaria — per cui la disciplina così varata possa trovare applicazione nelle sole ipotesi in cui il provvedimento giudiziario renda impossibile l'esercizio dell'attività d'impresa.

Così, però, non è, per le ragioni più sopra diffusamente spiegate.

A tanto aggiungasi che — per costante giurisprudenza costituzionale — «l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza, che legittimano il Governo ad adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, che perdono efficacia se non convertiti in legge entro sessanta giorni, può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità, in quanto, secondo la nostra Costituzione, l'attribuzione della funzione legislativa al Governo ha carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale. Il predetto accertamento non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione — in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti — ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto. Inoltre, poiché la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi, il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità, solo quando risulti in modo evidente» (così, Corte costituzionale, sentenza n. 171/2007; vds. pur sent. n. 29/1995).

Nel caso specifico, dunque, trattandosi di questione comunque incidente sull'attività di uno stabilimento dichiarato dalla legge come «di interesse strategico nazionale», non risulta evidente il difetto di tali requisiti e, dunque, non si pone *extra ordinem* il ricorso del Governo allo strumento del decreto-legge.

5. In conclusione, quindi, l'incidente di esecuzione promosso dai difensori di «ILVA s.p.a. in a.s.», con istanza dell'8 luglio 2015, presupponendo necessariamente l'applicazione dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92, non può essere definito indipendentemente dalla verifica della legittimità costituzionale di quest'ultimo.

La questione di legittimità costituzionale di tale norma risulta non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 2 - 3 - 4 - 32, comma 1 - 35, comma 1 - 41, comma 2 - 112 della Costituzione.

Di conseguenza, il presente giudizio incidentale dev'essere sospeso e gli atti debbono essere trasmessi alla Corte costituzionale.



P. Q. M.

Il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Taranto;

Visti gli articoli 1, legge Cost. 9 febbraio 1948, n. 1; 23, legge 11 marzo 1953, n. 87; 1, decreto del Presidente della Corte costituzionale 21 luglio 2004;

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92, in relazione agli articoli 2 - 3 - 4 - 32, comma 1 - 35, comma 1 - 41, comma 2 - 112 della Costituzione, nei termini di cui in motivazione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone la sospensione del giudizio in corso, promosso dai difensori di «ILVA s.p.a. in a.s.», con istanza dell'8 luglio 2015;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata agli amministratori e legali rappresentanti di «ILVA s.p.a. in a.s.», ai loro difensori, al pubblico ministero ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

Dispone che la presente ordinanza sia trasmessa alla Corte costituzionale insieme agli atti, all'esito delle predette notificazioni e comunicazioni e con la prova di esse.

Taranto, 14 luglio 2015

Il Giudice: ROSATI

17C00108

N. 68

Ordinanza del 20 dicembre 2016 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Andreozzi Ernesto e altri contro Ministero dell'economia e delle finanze

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Termine decadenza di sei mesi per la proposizione della domanda - Decorrenza dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 4, come sostituito dall'art. 55, comma 1, lett. d), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SESTA SEZIONE CIVILE - 2

Composta dagli ill.mi signori magistrati:

- dott. Stefano Petitti - Presidente;
- dott. Luigi Giovanni Lombardo - rel. consigliere;
- dott. Elisa Picaroni - consigliere;
- dott. Milena Falaschi - consigliere;
- dott. Luigi Abete - consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria, sul ricorso 16529-2015 proposto da:

Dominici Giancarlo, Riccardi Giuliana, Seriani Ruggero, Mei Manuela, Venuti Elisabetta, Virdis Paola, Paciucci Giuseppe, Frazzica Concetta, Taburchi Tiziana, Pennino Silvia, Calcatelli Mauro, D'Alessio Bruna, De Genaro Paolo, Fidanza Anna Maria, Montalbetti Dario, Montalbetti Donatella, Bucci Annamaria, De Sario Annarita, Ricci Antonio, Tontoli Giuseppe, De Angelis Massimo, Palmato Antonio, Benedetti Carlo, Curcio Sergio, De Carolis



Isabella, Faucio Nunzio, Delfino Carmela, Tessarolo Ivana, Vincentini Evelina, Musso Cinzia, Troiano Michele, Puleio Domenico, Barcherini Luisa, Cammarata Filippo, Castellani Cristina, Maurizi Riccardo, Del Gaudio Paola, Galoppi Elena, Mattei Lorella, Montano Antonio, Nanni Gianni, Fonsdituri Domenichella, Trabucco Antonio, Ranucci Luigi, Aversano Anna Marina, Cerasi Elena, Cordovani Giuliana, Fiore Anna Maria, Andreozzi Ernesto, Fidani Gabriella, Ruggiero Salvatore, Liti Sandro, Valeri Ivana, Recano Pasquale, Pinna Maria Antonietta, Di Mattia Daniela, Muzi Roberto, Vittori Fernanda, Anselmi Maria, Testa Orietta, Odoacre Maria, Pugliese Antonia, elettivamente domiciliati in Roma, piazza della Libertà n. 20, presso lo studio dell'avvocato Michele Rosario Luca Lioi, che li rappresenta e difende unitamente e disgiuntamente all'avvocato Stefano Viti, giuste procure in calce al ricorso; ricorrenti;

Contro Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato, che lo rappresenta e difende *ope legis*; controricorrente;

Avverso il decreto n. 1651/2014 della Corte d'appello di Perugia, emesso il 13 ottobre 2014 e depositato il 15 dicembre 2014;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 5 ottobre 2016 dal consigliere relatore dott. Luigi Giovanni Lombardo;

Udito l'Avvocato Stefano Viti, per i ricorrenti, che si riporta agli scritti.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso depositato il 19 giugno 2013, Andreozzi Ernesto e gli altri ricorrenti di cui in epigrafe chiesero alla Corte di appello di Perugia la condanna del Ministero dell'economia e delle finanze a corrispondere loro l'equa riparazione per il danno non patrimoniale ad essi derivato dalla irragionevole durata di un giudizio instaurato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale Lazio in data 13 marzo 1997 e definito con decreto di perenzione del 14 gennaio 2013.

La domanda fu dichiarata inammissibile dal consigliere designato della adita Corte territoriale, con decreto del 7 luglio 2013.

2. - Avverso tale decisione, l'Andreozzi e gli altri ricorrenti proposero opposizione ai sensi dell'art. 5-ter della legge n. 89 del 2001; ma l'opposizione fu respinta dalla stessa Corte di appello di Perugia in composizione collegiale con ordinanza del 15 dicembre 2014. Rilevò la Corte territoriale che, quando era stato proposto il ricorso introduttivo (19 giugno 2013), il detto decreto di perenzione del giudizio amministrativo non era ancora divenuto definitivo, non essendo scaduto il termine di 180 giorni (decorrente dalla comunicazione del provvedimento) entro il quale i ricorrenti avrebbero potuto dichiarare di avere interesse alla trattazione della causa ed ottenere la revoca del decreto; conseguentemente, non ricorreva la condizione dell'avvenuta definizione del giudizio presupposto, richiesta dall'art. 4 della legge n. 89 del 2001 ai fini della proponibilità della domanda di equa riparazione. Essendo stata la domanda proposta anzitempo, il ricorso doveva essere dichiarato inammissibile.

3. - Per La Cassazione del decreto che ha deciso sull'opposizione ricorrono Andreozzi Ernesto e le altre persone di cui in epigrafe sulla base di sei motivi.

Resiste con controricorso il Ministero della economia e delle finanze.

I ricorrenti hanno depositato memoria ex art. 378 del codice di procedura civile;

Considerato in diritto

1. - Vanno innanzitutto esaminati il primo e il sesto motivo di ricorso, che pongono questioni di diritto logicamente prioritarie rispetto alle questioni sottoposte con gli altri motivi di ricorso.

Col primo motivo, si deduce la violazione e la falsa applicazione dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001, per avere la Corte territoriale ritenuto non accoglibile la domanda di equa riparazione proposta prima che fosse divenuto definitivo il decreto di perenzione del giudizio presupposto; si deduce che erroneamente la Corte di Appello avrebbe ritenuto che l'art. 4 legge n. 89/2001 individui un termine prima del quale la proposizione della domanda di equa riparazione non sarebbe consentita.



Col sesto motivo, si deduce poi l'illegittimità costituzionale della norma di cui al detto art. 4 della legge n. 89 del 2001 per violazione degli articoli 11, 24, 97, 111, 113 e della Costituzione e dell'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ove interpretata nel senso che essa sanziona con l'inammissibilità la domanda di equa riparazione proposta prima che sia divenuto definitivo il provvedimento che ha concluso il giudizio presupposto.

2. Le censure sono fondate nei limiti che seguono.

Va innanzitutto escluso che i giudici di merito abbiano errato nel ritenere che la domanda di equa riparazione non è proponibile prima del passaggio in giudicato della sentenza che ha definito il giudizio presupposto, essendosi essi — così decidendo — conformati alla giurisprudenza di questa Suprema Corte.

Sul punto, vale la pena di ricordare che l'originario tessuto normativo della legge n. 89 del 2001 (c.d. legge Pinto) ha subito significative modifiche ad opera dell'art. 55 del decreto-legge n. 83 del 2012, che ha — tra l'altro — sostituito proprio l'art. 4 della legge n. 89 del 2001.

Infatti, mentre l'originario testo di tale ultima disposizione prevedeva che «La domanda di riparazione può essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, ovvero, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il medesimo procedimento, è divenuta definitiva», ora — a seguito della riforma del 2012 — l'art. 4 della legge Pinto stabilisce che «La domanda di riparazione può essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva».

Seppure sul piano puramente letterale il nuovo testo non esclude espressamente la proponibilità della domanda di equa riparazione durante la pendenza del giudizio presupposto, tuttavia alla esclusione di tale proponibilità si è pervenuti a seguito di un'interpretazione fondata sul criterio sistematico e sull'intenzione del legislatore; valorizzando il fatto che la riforma del 2012 ha condizionato l'*an* e il *quantum* del diritto all'indennizzo alla definizione del giudizio, prevedendo anche una serie di ipotesi di esclusione del diritto all'indennizzo dipendenti dalla condotta processuale della parte e financo dall'esito del giudizio (condanna del soccombente a norma dell'art. 96 codice di procedura civile).

Si è così affermato, nella giurisprudenza di questa Corte suprema costituente ormai «diritto vivente», che, in tema di equa riparazione per violazione del termine di ragionevole durata del processo, nel regime introdotto dal decreto-legge 22 giugno 2012 n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012 n. 134, la proponibilità della domanda di indennizzo è preclusa dalla pendenza del giudizio presupposto (Sez. 2, sentenza n. 19479 del 16 settembre 2014, Rv. 632159), dovendo ritenersi che il *dies a quo*, da cui computare il termine di sei mesi previsto a pena di decadenza per la proposizione della relativa domanda, è segnato dalla definitività del provvedimento conclusivo del procedimento nell'ambito del quale la violazione si assume consumata, definitività che va collocata al momento della scadenza del termine previsto per proporre l'impugnazione ordinaria (Sez. 6 - 1, sentenza n. 13324 del 26 luglio 2012, Rv. 623537; Sez. 6 - 2, sentenza n. 21859 del 5 dicembre 2012, Rv. 624426) ovvero al momento del deposito della decisione della Corte di cassazione che rigetta o dichiara l'inammissibilità del ricorso, determinando così il passaggio in giudicato della sentenza impugnata (Sez. 6 - 2, sentenza n. 21863 del 5 dicembre 2012, Rv. 624239).

La conclusione secondo cui la proponibilità della domanda di indennizzo è preclusa durante la pendenza del giudizio nel cui ambito la violazione della ragionevole durata del processo si assume essersi verificata è stata condivisa dalla Corte costituzionale con la sentenza 25 febbraio 2014 n. 30.

Il giudice delle leggi, nel vagliare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 comma 1 lettera *d*) del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134) in riferimento agli articoli 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ha ritenuto sussistente il denunciato *vulnus* delle norme costituzionali, come integrate dalle norme della Corte europea dei diritti dell'uomo in forza del parametro costituzionale di cui all'art. 117 della Costituzione (nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali), ritenendo che il differimento della esperibilità del ricorso alla definizione del procedimento in cui il ritardo è maturato ne pregiudichi l'effettività anche alla stregua del parametro di cui all'art. 13 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Ha tuttavia ritenuto che l'intervento additivo invocato dal rimettente — consistente sostanzialmente in un'estensione della fattispecie relativa all'indennizzo conseguente al processo tardivamente concluso a quella caratterizzata dalla pendenza del giudizio — non fosse ammissibile, «sia per l'inidoneità dell'eventuale estensione a garantire l'indennizzo della violazione verificatasi in assenza della pronuncia irrevocabile, sia perché la modalità dell'indennizzo non potrebbe essere definita «a rime obbligate» a causa della pluralità di soluzioni normative in astratto ipotizzabili a tutela del principio della ragionevole durata del processo».



La Corte costituzionale, con la richiamata sentenza n. 30 del 2014, ha pertanto invitato il legislatore ad intervenire per risolvere, nell'esercizio della discrezionalità che gli compete, il *vulnus* costituzionale riscontrato, concludendo tuttavia che «non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella presente pronuncia».

A seguito di tale pronuncia, questa Suprema Corte ha prima affermato che l'art. 4 della legge n. 89 del 2001 — ladove subordina la proponibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata di un processo alla condizione della sua preventiva definizione — non può essere disapplicato dal giudice in forza della sentenza costituzionale n. 30 del 2014, da questa evincendosi che la norma resta legittima, sia pure *ad tempus*, in attesa della sua riscrittura da parte del legislatore (Sez. 6 -2, sentenza n. 20463 del 12 ottobre 2015, Rv. 636597); successivamente, ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001, ritenendo che il legislatore, con la legge 28 dicembre 2015 n. 208 (art. 1 comma 777), introducendo un sistema di rimedi preventivi diretti a impedire la stessa formazione del ritardo processuale (articoli 1-*bis* e 1-*ter* della legge Pinto), avesse aderito all'invito rivoltogli dalla Corte costituzionale con la richiamata sentenza n. 30 del 2014 (Sez. 6 - 2, sentenza n. 13556 del 1° luglio 2016, Rv. 640328).

Orbene, il Collegio dissente da tale ultima decisione e ritiene — invece — che, con la legge n. 208 del 2015, il legislatore non abbia risolto il problema oggetto del monito rivoltogli dalla Corte costituzionale.

Infatti, il sistema di rimedi preventivi introdotto dalla recente legge del 2015 è volto a prevenire la irragionevole durata del processo; esso, tuttavia, non sfiora il problema della effettività della tutela indennitaria una volta che l'irragionevole durata del procedimento si sia verificata, come è evidenziato dal fatto che la nuova normativa ha lasciato inalterato il testo dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 (come sostituito dell'art. 55, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83), che detta i termini di proponibilità della domanda di equa riparazione.

In particolare, il Collegio ritiene che, anche a seguito della legge n. 208 del 2015, è rimasto irrisolto il problema del differimento dell'esperibilità del ricorso alla definizione del procedimento presupposto; problema che presenta perduranti profili di illegittimità costituzionale del vigente testo dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 — in rapporto agli articoli 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione — nel momento in cui si risolve nella definitiva inammissibilità della domanda proposta durante la pendenza del procedimento presupposto, pur quando, nelle more, il provvedimento che ha definito quest'ultimo sia passato in cosa giudicata.

Sul punto, non va sottaciuto che l'adeguamento dell'impianto normativo della legge Pinto alle norme costituzionali e a quelle della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali non implica necessariamente la messa in discussione del principio — posto a base della detta legge — per cui l'equa riparazione può essere riconosciuta solo a seguito della conclusione del procedimento presupposto.

Anzi, può rilevarsi come risultano del tutto ragionevoli e, per certi versi, costituzionalmente obbligate le scelte del legislatore di prevedere ipotesi di esclusione dell'indennizzo (art. 2, comma 2-*quinquies*) collegate alla colpevole condotta della parte, come tali verificabili solo avuto riguardo all'esito definitivo del procedimento; e d'altra parte, sarebbe difficile non intravedere una lesione del parametro costituzionale della ragionevole durata del processo (art. 111, comma 2, della Costituzione) ove la normativa relativa all'equo indennizzo dovesse consentire la proposizione di plurime domande in corrispondenza del numero dei gradi o delle fasi del medesimo procedimento presupposto, con un effetto di moltiplicazione delle controversie che potrebbe sfociare persino in quel deprecabile fenomeno che la dottrina definisce «abuso del processo».

Ciò, tuttavia, non può significare che la proposizione della domanda di equo indennizzo in pendenza del giudizio presupposto comporti la definitiva inaccogliibilità della pretesa indennitaria; essendo in tal caso evidente come l'art. 4 della legge n. 89 del 2001, come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, come interpretato nel diritto vivente, risulti difficilmente compatibile con gli articoli 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

In altre parole, la previsione che la domanda di equo indennizzo possa validamente proporsi solo dopo il passaggio in giudicato del provvedimento che ha definito il giudizio presupposto non può tradursi — sul piano della legittimità costituzionale — nella definitiva inammissibilità della domanda erroneamente proposta prima di tale passaggio in giudicato.



Nella specie, i ricorrenti, avendo proposto domanda di equo indennizzo prima che divenisse definitivo il decreto di perenzione del giudizio amministrativo, si sono visti precludere del tutto l'accesso alla tutela indennitaria. Risulta perciò sussistente l'evidenziato *vulnus* costituzionale e risulta rilevante la relativa questione di legittimità costituzionale, che va nuovamente sottoposta al giudice delle leggi, stante il perdurante inadempimento del legislatore al monito impartito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 30 del 2014.

3. - In definitiva, va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 24 marzo 2001 n. 89, come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, in riferimento agli articoli 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, alla dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, segue la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

La Corte suprema di cassazione, visti gli articoli 134 della Costituzione, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 24 marzo 2001 n. 89, come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134;*

Dispone la sospensione del presente giudizio;

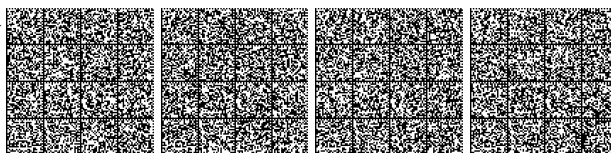
Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei ministri;

Ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sesta sezione civile - Sottosezione seconda, addì 5 ottobre 2016.

Il Presidente: PETITTI



N. 69

Ordinanza del 20 dicembre 2016 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Fares Guido Antonio contro Ministero dell'economia e delle finanze

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Termine decadenziale di sei mesi per la proposizione della domanda - Decorrenza dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 4, come sostituito dall'art. 55, comma 1, lett. d), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SESTA SEZIONE CIVILE - 2

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

- dott. Stefano Petitti - Presidente;
- dott. Luigi Giovanni Lombardo - rel. consigliere;
- dott. Elisa Picaroni - consigliere;
- dott. Milena Falaschi - consigliere;
- dott. Luigi Abete - consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 16402-2015 proposto da:

Fares Guido Antonio, elettivamente domiciliato in Roma, viale Parioli, 2, presso lo studio dell'avvocato Guerino Massimo Oscar Fares, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato Andrea Saccucci giusta procura speciale in calce al ricorso; ricorrente;

Contro Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Dei Portoghesi 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato, che lo rappresenta e difende *ope legis*; controricorrente; avverso l'ordinanza della Corte d'appello di Lecce, emessa il 1° dicembre 2014 e depositata l'11 dicembre 2014; udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 5 ottobre 2016 dal consigliere relatore dott. Luigi Giovanni Lombardo;

udito l'Avvocato Andrea Saccucci, per il ricorrente, che si riporta agli scritti.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso depositato il 27 dicembre 2013, Fares Guido Antonio chiese alla Corte di appello di Lecce la condanna del Ministero dell'economia e delle finanze a corrispondergli l'equa riparazione per il danno non patrimoniale derivatogli dalla irragionevole durata di un giudizio instaurato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale Puglia in data 17 ottobre 2001 e definito dal Consiglio di Stato con sentenza del 16 maggio 2013.

La domanda fu rigettata dal consigliere designato della adita Corte territoriale, con decreto del 18 febbraio 2014.

2. — Avverso tale decisione, il Fares propose opposizione, ai sensi dell'art. 5-ter della legge n. 89 del 2001; ma l'opposizione fu respinta dalla stessa Corte di appello di Lecce in composizione collegiale con ordinanza dell'11 dicembre 2014. Rilevò la Corte territoriale che, quando era stato proposto il ricorso introduttivo (27 dicembre 2013), la sentenza del Consiglio di Stato non era ancora passata in giudicato, non essendo scaduto il termine per proporre ricorso per cassazione decorrente dalla data di pubblicazione della sentenza (16 maggio 2013); conseguentemente, non ricorreva la condizione dell'avvenuta definizione del procedimento presupposto, richiesta dall'art. 4 della legge n. 89 del 2001 ai fini della proponibilità della domanda di equa riparazione. Essendo stata la domanda proposta anzitempo, il ricorso doveva essere rigettato.

3. — Per La Cassazione del decreto che ha deciso sull'opposizione ricorre Fares Guido sulla base di due motivi. Resiste con controricorso il Ministero dell'economia e delle finanze.

Il ricorrente ha depositato memoria ex art. 378 codice di procedura civile.



Considerato in diritto

1. — Col primo motivo di ricorso, si deduce — ai sensi dell'art. 360 n. 5 codice di procedura civile — l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti, per non avere la Corte di appello tenuto conto della certificazione rilasciata dalla cancelleria del Consiglio di Stato attestante che la sentenza di appello era passata in giudicato il 27 dicembre 2013, giorno della proposizione del ricorso.

Col secondo motivo, si deduce poi — ai sensi dell'art. 360 n. 3 cod. proc. civ. — la violazione e la falsa applicazione dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001, per avere la Corte territoriale ritenuto non accoglibile la domanda di equa riparazione proposta prima del passaggio in giudicato della sentenza che aveva definito il giudizio presupposto; si deduce anche l'illegittimità costituzionale della norma di cui al detto art. 4 della legge n. 89 del 2001 per violazione degli articoli 3, 24, 11 e 117 Cost. e degli articoli 6 e 13 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ove interpretata nel senso che essa non consente la proposizione della domanda prima che sia disceso il giudicato sulla sentenza che ha definito il giudizio presupposto.

2. — Le censure sono fondate nei termini che seguono.

Va premesso che i giudici di merito hanno esattamente ritenuto che le sentenze del Consiglio di Stato divengono definitive, agli effetti dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 (nel testo introdotto dal decreto-legge n. 83 del 2012, convertito in legge n. 134 del 2012), solo dal momento in cui scadono i termini per proporre ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione, rientrando tra tali motivi anche il c.d. eccesso di potere giurisdizionale, vizio che può emergere solo con la pubblicazione della decisione (Sez. 6 - 2, Sentenza n. 25714 del 21 dicembre 2015, Rv. 638074). E d'altra parte, la conclusione della Corte territoriale, secondo cui — quando nella specie fu proposta la domanda di equa riparazione — non erano ancora scaduti i termini per proporre ricorso per cassazione avverso la sentenza del Consiglio di Stato che ha definito il giudizio presupposto, non è stata neppure oggetto di puntuale censura da parte del ricorrente.

Nel ritenere poi che la proponibilità della domanda di equa riparazione è esclusa prima del passaggio in giudicato della sentenza che ha definito il giudizio presupposto, la Corte territoriale si è parimenti conformata alla giurisprudenza di questa Suprema Corte.

Sul punto, vale la pena di ricordare che l'originario tessuto normativo della legge n. 89 del 2001 (c.d. legge Pinto) ha subito significative modifiche ad opera dell'art. 55 del decreto-legge n. 83 del 2012, che ha — tra l'altro — sostituito proprio l'art. 4 della legge n. 89 del 2001.

Infatti, mentre l'originario testo di tale ultima disposizione prevedeva che «La domanda di riparazione può essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, ovvero, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il medesimo procedimento, è divenuta definitiva», ora — a seguito della riforma del 2012 — l'art. 4 della legge Pinto stabilisce che «La domanda di riparazione può essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva».

Seppure sul piano puramente letterale il nuovo testo non esclude espressamente la proponibilità della domanda di equa riparazione durante la pendenza del giudizio presupposto, tuttavia alla esclusione di tale proponibilità si è pervenuti a seguito di un'interpretazione fondata sul criterio sistematico e sull'intenzione del legislatore; valorizzando il fatto che la riforma del 2012 ha condizionato l'*an* e il *quantum* del diritto all'indennizzo alla definizione del giudizio, prevedendo anche una serie di ipotesi di esclusione del diritto all'indennizzo dipendenti dalla condotta processuale della parte e financo dall'esito del giudizio (condanna del soccombente a norma dell'art. 96 codice di procedura civile).

Si è così affermato, nella giurisprudenza di questa Corte suprema costituente ormai «diritto vivente», che, in tema di equa riparazione per violazione del termine di ragionevole durata del processo, nel regime introdotto dal decreto-legge 22 giugno 2012 n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012 n. 134, la proponibilità della domanda di indennizzo è preclusa dalla pendenza del giudizio presupposto (Sez. 2, Sentenza n. 19479 del 16 settembre 2014, Rv. 632159), dovendo ritenersi che il *dies a quo*, da cui computare il termine di sei mesi previsto a pena di decadenza per la proposizione della relativa domanda, è segnato dalla definitività del provvedimento conclusivo del procedimento nell'ambito del quale la violazione si assume consumata, definitività che va collocata al momento della scadenza del termine previsto per proporre l'impugnazione ordinaria (Sez. 6 - 1, Sentenza n. 13324 del 26 luglio 2012, Rv. 623537; Sez. 6 - 2, Sentenza n. 21859 del 5 dicembre 2012, Rv. 624426) ovvero al momento del deposito della decisione della Corte di cassazione che rigetta o dichiara l'inammissibilità del ricorso, determinando così il passaggio in giudicato della sentenza impugnata (Sez. 6 - 2, Sentenza n. 21863 del 5 dicembre 2012, Rv. 624239).

La conclusione secondo cui la proponibilità della domanda di indennizzo è preclusa durante la pendenza del giudizio nel cui ambito la violazione della ragionevole durata del processo si assume essersi verificata è stata condivisa dalla Corte costituzionale con la sentenza 25 febbraio 2014 n. 30.



Il giudice delle leggi, nel vagliare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 1 lettera *d*) del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134) in riferimento agli articoli 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ha ritenuto sussistente il denunciato *vulnus* delle norme costituzionali, come integrate dalle norme della CEDU in forza del parametro costituzionale di cui all'art. 117 Cost. (nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali), ritenendo che il differimento della esperibilità del ricorso alla definizione del procedimento in cui il ritardo è maturato ne pregiudichi l'effettività anche alla stregua del parametro di cui all'art. 13 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Ha tuttavia ritenuto che l'intervento additivo invocato dal rimettente — consistente sostanzialmente in un'estensione della fattispecie relativa all'indennizzo conseguente al processo tardivamente concluso a quella caratterizzata dalla pendenza del giudizio — non fosse ammissibile, «sia per l'inidoneità dell'eventuale estensione a garantire l'indennizzo della violazione verificatasi in assenza della pronuncia irrevocabile, sia perché la modalità dell'indennizzo non potrebbe essere definita «a rime obbligate» a causa della pluralità di soluzioni normative in astratto ipotizzabili a tutela del principio della ragionevole durata del processo».

La Corte costituzionale, con la richiamata sentenza n. 30 del 2014, ha pertanto invitato il legislatore ad intervenire per risolvere, nell'esercizio della discrezionalità che gli compete, il *vulnus* costituzionale riscontrato, concludendo tuttavia che «non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella presente pronuncia».

A seguito di tale pronuncia, questa Suprema Corte ha prima affermato che l'art. 4 della legge n. 89 del 2001 — laddove subordina la proponibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata di un processo alla condizione della sua preventiva definizione — non può essere disapplicato dal giudice in forza della sentenza costituzionale n. 30 del 2014, da questa evincendosi che la norma resta legittima, sia pure ad *tempus*, in attesa della sua riscrittura da parte del legislatore (Sez. 6 -2, Sentenza n. 20463 del 12 ottobre 2015, Rv. 636597); successivamente, ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001, ritenendo che il legislatore, con la legge 28 dicembre 2015 n. 208 (art. 1, comma 777), introducendo un sistema di rimedi preventivi diretti a impedire la stessa formazione del ritardo processuale (articoli 1-*bis* e 1-*ter* della legge Pinto), avesse aderito all'invito rivoltogli dalla Corte costituzionale con la richiamata sentenza n. 30 del 2014 (Sez. 6 -2, Sentenza n. 13556 del 1° luglio 2016, Rv. 640328).

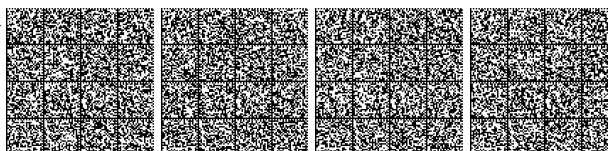
Orbene, il Collegio dissente da tale ultima decisione e ritiene — invece — che, con la legge n. 208 del 2015, il legislatore non abbia risolto il problema oggetto del monito rivoltogli dalla Corte costituzionale.

Infatti, il sistema di rimedi preventivi introdotto dalla recente legge del 2015 è volto a prevenire la irragionevole durata del processo; esso, tuttavia, non sfiora il problema della effettività della tutela indennitaria una volta che l'irragionevole durata del procedimento si sia verificata, come è evidenziato dal fatto che la nuova normativa ha lasciato inalterato il testo dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 (come sostituito dell'art. 55, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83), che detta i termini di proponibilità della domanda di equa riparazione.

In particolare, il Collegio ritiene che, anche a seguito della legge n. 208 del 2015, è rimasto irrisolto il problema del differimento dell'esperibilità del ricorso alla definizione del procedimento presupposto; problema che presenta perduranti profili di illegittimità costituzionale del vigente testo dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 — in rapporto agli articoli 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione — nel momento in cui si risolve nella definitiva inammissibilità della domanda proposta durante la pendenza del procedimento presupposto, pur quando, nelle more, il provvedimento che ha definito quest'ultimo sia passato in cosa giudicata.

Sul punto, non va sottaciuto che l'adeguamento dell'impianto normativo della legge Pinto alle norme costituzionali e a quelle della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali non implica necessariamente la messa in discussione del principio — posto a base della detta legge — per cui l'equa riparazione può essere riconosciuta solo a seguito della conclusione del procedimento presupposto.

Anzi, può rilevarsi come risultano del tutto ragionevoli e, per certi versi, costituzionalmente obbligate le scelte del legislatore di prevedere ipotesi di esclusione dell'indennizzo (art. 2, comma 2-*quinquies*) collegate alla colpevole condotta della parte, come tali verificabili solo avuto riguardo all'esito definitivo del procedimento; e d'altra parte, sarebbe difficile non intravedere una lesione del parametro costituzionale della ragionevole durata del processo (art. 111, comma 2, Cost.) ove la normativa relativa all'equo indennizzo dovesse consentire la proposizione di plurime domande in corrispondenza del numero dei gradi o delle fasi del medesimo procedimento presupposto, con un effetto di moltiplicazione delle controversie che potrebbe sfociare persino in quel deprecabile fenomeno che la dottrina definisce «abuso del processo».



Ciò, tuttavia, non può significare che la proposizione della domanda di equo indennizzo in pendenza del giudizio presupposto comporti la definitiva inaccoglibilità della pretesa indennitaria; essendo in tal caso evidente come l'art. 4 della legge n. 89 del 2001, come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, come interpretato nel diritto vivente, risulti difficilmente compatibile con gli articoli 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

In altre parole, la previsione che la domanda di equo indennizzo possa validamente proporsi solo dopo il passaggio in giudicato del provvedimento che ha definito il giudizio presupposto non può tradursi — sul piano della legittimità costituzionale — nella definitiva inammissibilità della domanda erroneamente proposta prima di tale passaggio in giudicato.

Nella specie, il ricorrente, avendo proposto domanda di equo indennizzo prima che passasse il giudicato la sentenza del Consiglio di Stato, si è visto precludere del tutto l'accesso alla tutela indennitaria.

Risulta perciò sussistente l'evidenziato *vulnus* costituzionale e risulta rilevante la relativa questione di legittimità costituzionale, che va nuovamente sottoposta al giudice delle leggi, stante il perdurante inadempimento del legislatore al monito impartito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 30 del 2014.

3. — In definitiva, va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 24 marzo 2001 n. 89, come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, in riferimento agli articoli 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, alla dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, segue la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

La Corte suprema di cassazione visti gli articoli 134 Cost., e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 24 marzo 2001 n. 89, come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134;*

Dispone la sospensione del presente giudizio;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei ministri;

Ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai presidenti delle due Camere del Parlamento;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sesta sezione civile - Sottosezione seconda, addì 5 ottobre 2016.

Il Presidente: PETITTI

17C00110

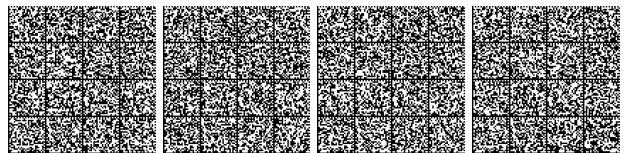
VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-020) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

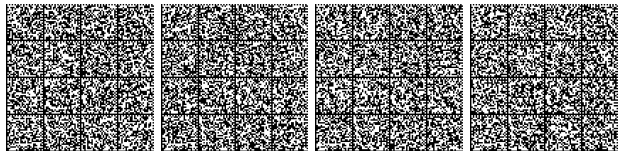
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)** - annuale € **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)** - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)** - annuale € **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)** - semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 10,00

